

**Cooperación Técnica con la  
Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, SSGM, El Salvador**

**Fortalecimiento de la SSGM y de la Red de Enlaces en la prevención y el  
manejo de conflictos - Propuesta Técnica**

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH  
Organisationseinheit 5350/Zi. 2197, Postfach 5180, D-65726 Eschborn

**P-No. 95.3598.0-022.00**

**VN 81146140**



El mejoramiento continuo de la vela no ha llevado a la invención del bombillo. No se puede solucionar un problema con la misma mentalidad que lo ha generado. Albert Einstein

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Antecedentes</b>  | 2  |
| <b>2. Orientaciones y experiencia de la firma consultora</b>              |    |
| 2.1 Comprensión global de la tarea y principios de asesoría               | 3  |
| 2.2 El perfil de odcp consult gmbh  | 7  |
| <b>3. El contexto: una reflexión instantánea</b>                          |    |
| 3.1 El concepto de la gobernanza democrática                              | 10 |
| 3.2 El camino hacia una <i>nueva</i> gobernanza y el rol clave de la SSGM | 13 |
| <b>4. Concepto y prestación de servicios</b>                              | 17 |
| 4.1 Interpretación del objetivo   | 18 |
| 4.2 Las tres prestaciones principales de la asesoría de procesos          |    |
| 4.2.1 Desarrollo de capacidades   | 19 |
| 4.2.2 Gestión de la Red de Enlaces  | 23 |
| 4.2.3 Gestión del conocimiento  | 28 |
| 4.2.4 Monitoreo y evaluación  | 34 |
| <b>5. Coordinación y cronograma</b>                                       | 35 |
| <b>6. Personal y Backstopping</b>   | 36 |

**ANEXOS**

- 01 Abstract of the political economy of reforms
- 02 Perfil de los Modelos de Gestión
- 03 Ejemplos de materiales de capacitación sobre transformación de conflictos SSGM-GIZ
- 04 CV del equipo de asesoría: H. Márquez, F. Rodríguez, A. Zimmermann

## 1. Antecedentes

---

*Los planes suelen volar como el cóndor,  
la realidad cojea como el limosnero ciego.*

Con fecha del 18 de julio 2012, la GIZ invitó a la empresa odcp consult gmbh de presentar una propuesta técnica-financiera para el paquete de prestaciones a la SSGM. En el centro de las prestaciones se encuentra el desarrollo de capacidades de la SSGM y de la Red de Enlaces, conformada por la misma SSGM y compuesta de representantes de diferentes instituciones públicas, para trabajar el tema de la prevención y el manejo de conflictos. El socio clave y principal de las prestaciones es la SSGM en la cual nació la iniciativa de trabajar con enlaces de las instituciones públicas.

En primer lugar, queremos destacar que la formación de una red entre la SSGM y los enlaces de diferentes entidades del estado la vemos como una **oportunidad única** para lograr un impacto de calidad en la prevención y el manejo oportuno y adecuado de conflictos que suelen surgir entre la administración pública / gobierno y la ciudadanía, y entre las diferentes entidades de la administración pública. La Red de Enlaces es el vehículo apropiado para alcanzar e incidir en en las instituciones públicas.

En segundo lugar, queremos subrayar el **carácter innovador** de la medida por la incorporación de la conflictividad en los procesos de gobernabilidad democrática, una conflictividad en diferentes intensidades que surge por una mezcla de tensiones entre los plazos para las reformas y las expectativas para la pronta solución de la ciudadanía, las diferentes opciones de reforma, las diferentes posiciones de grupos de interés y partidarios frente al bien público y las propuestas de reforma. En esta perspectiva, la conflictividad es el precio que la sociedad paga para la democracia lenta que se fundamenta los procesos participativos de construir consensos y acuerdos viables. Compartimos plenamente la constatación que el desafío fundamental de una gobernanza democrática más profunda requiere un abordaje adecuado de estos conflictos con el objetivo de prevenir y transformarlos en un proceso de diálogo y negociación en pie de igualdad. En El Salvador, persisten todavía las pautas de gobierno vertical de una sociedad polarizada y fragmentada. Grupos amplios de la población solo tienen un acceso limitado a los recursos<sup>1</sup>. Esta institucionalidad pone en relieve la relevancia de la medida de cooperación bajo el lema de una *nueva gobernanza*.

Nuestra propuesta técnica se basa en la experiencia amplia de odcp consult en la asesoría a procesos de cambio institucional y organizacional, en los campos del desarrollo de redes y de capacidades. También trabajamos para varios programas de cooperación en la prevención y la transformación de conflictos, y en la gestión del conocimiento así que la introducción de nuevos métodos y herramientas. Al mismo tiempo nos podemos apoyar en el trabajo efectuado con la SSGM en el marco de la asesoría para PROMUDE.

Como co-autores y entrenadores de Capacity WORKS, aplicamos estos instrumentos tanto en la conducción como en el monitoreo de los procesos y resultados. Para nuestra planificación los siguientes dos puntos de referencia son importantes:

- La evaluación de la propuesta se concluye hasta el 07 de octubre así que los trabajos puedan iniciar en octubre 2012.

---

<sup>1</sup> El término *recursos* se refiere también a los recursos no materiales como la justicia, participación, salud, educación, etc.

- Para el logro de los objetivos planteados, el entendimiento compartido de la estrategia y los pasos operativos de la medida y la buena coordinación tanto con la GIZ El Salvador como la SSGM es un factor decisivo. Por consiguiente, sugerimos que el proceso se iniciará con las reuniones de coordinación para crear una base sólida de cooperación.

Primero, la propuesta técnica presenta un bosquejo de orientaciones y experiencias de la firma odcp consult gmbh que nos parecen sustancial para el paquete de asesoría. Segundo, en breve presentamos unas características del contexto que nos parecen esencial para el trabajo. Compartimos plenamente el resumen contundente del contexto presentado en los TdR, y enfatizamos unos aspectos que se ubican a la raíz de la conflictividad observada. A continuación presentamos la interpretación del objetivo y los abordajes metodológicos. Como ya mencionado, en las primeras reuniones con la SSMG y la GIZ El Salvador, esta parte de la propuesta debe ser ampliamente compartida para que la asesoría pueda conectarse con el potencial y las capacidades existentes para aumentar y fortalecerlas. La presente propuesta concluye con la presentación de los perfiles del personal responsable para las prestaciones. Las respectivas hojas de vida se encuentran en el Anexo.

La propuesta financiera adjuntada se encuentra en un sobre cerrado. Para preguntas e informaciones complementarias sobre ambas partes de la propuesta le pedimos dirigirse a: Dr. Arthur Zimmermann, Tel +41-43-960 2425 o por correo electrónico: [arthur.zimmermann@bluewin.ch](mailto:arthur.zimmermann@bluewin.ch)

## 2. Orientaciones y experiencia de la firma consultora

*Si un hombre no sabe hacia qué puerto va,  
ningún viento soplará a su favor.*

### 2.1 Comprensión global de la tarea y principios de asesoría

Las prestaciones de odcp consult consisten fundamentalmente en **tres procesos de asesoría interrelacionados**:

- **Desarrollo de Capacidades / DC:** Conjuntamente con la SSGM la asesoría se dirige tanto al personal núcleo de la SSGM como a los/las representantes (enlaces) de las instituciones para el desarrollo de capacidades en el tema del manejo de conflictos<sup>2</sup> en diferentes formas (Talleres, CoPs, Grupos Exploradores, Coaching, Asesoría colegiada (*Peer-to-Peer / Collaborative Learning*), Grupos de Casos, etc.), incluyendo temas específicos como, entre otros, ASD<sup>3</sup>, enfoque de género y diferenciado por edad, medidas piloto y trabajo con *Proyectos de Cambio* en las instituciones, aplicación del sistema de observatorio y alerta temprana.
- **Gestión de la Red de Enlaces / GR:** La asesoría dirigida a la SSGM y la Red de Enlaces (interlocutores/as)<sup>4</sup> para formar y fortalecer la red, en particular incluyendo tanto su articulación horizontal y vertical como la aclaración de los roles de la SSMG y de los/las enlaces de sus respectivas instituciones.
- **Gestión del Conocimiento / GC:** La asesoría dirigida a la SSGM y la Red de Enlaces para la gestión del conocimiento con enfoque en productos concretos de conocimiento consiste, entre otros, en la elaboración de estudios de casos, guías, manuales y del kit de atención a emergencias, la formación de la plataforma de comunicación y aprendizaje que se dirija a las instituciones participantes. Incorporamos aquí también los intercambios regionales y el evento público/Foro internacional, ambos mencionados en los TdR.

Estos tres procesos de asesoría (DC-GR-GC), detallados más abajo, están conducidos en co-gestión con la SSGM aplicando un **monitoreo sencillo pero significativo** basado en los cinco factores de Capacity WORKS.

Lo esencial del enfoque de los tres procesos es la **orientación del trabajo en los recursos existentes**: en otras palabras, la asesoría se suma de manera flexible a las competencias ya existentes de la SSMG y de los/las representantes de la Red de Enlaces, las recoge, las aumenta y las fortalece. Cabe mencionar que los tres talleres organizados por odcp consult con la SSMG y la red de enlaces de marzo hasta septiembre 2011 han claramente demostrado el alto valor de las experiencias de los miembros de la red.

Con respecto al desarrollo de capacidades, la **orientación en los recursos existentes** equivale a la validación de las experiencias de las instituciones participantes, por ejemplo por casos, y una elección consciente de las formas efectivas de capacitación desde coaching a talleres y CoPs hasta el aprendizaje en grupos inter-institucionales.

---

<sup>2</sup> Tomando en cuenta lo específico de la conflictividad salvadoreña, diferenciamos más abajo el término por tres etapas: aceptación de la conflictividad, comprensión del conflicto, transformación del conflicto en negociación y diálogo.

<sup>3</sup> Acción Sin Daño (Do No Harm, No Hacer Daño) – concepto basado en los trabajos de Mary B. Anderson.

<sup>4</sup> En los TdR aparecen ambos términos; por razones prácticas aquí nos limitamos al término *red de enlaces*.

Con respeto al fortalecimiento de la SSMG y el desarrollo de la Red de Enlaces, este principio básico significa que la asesoría considere los recursos limitados de la SSMG y su potencial concreto como pivote de la Red de Enlaces, toma en cuenta también las diferencias respecto a posición y funciones de los/las funcionarios enlaces, aproveche la diversidad de las instituciones y situaciones conflictivas existentes y valore las experiencias y capacidades ya existentes en el manejo de conflictos para expandirlas y fortalecerlas sobre ese fundamento.

Igualmente esta orientación en los recursos existentes se aplica a la gestión del conocimiento; eso significa concretamente que los productos del conocimiento ya desarrollados durante el proceso preliminar (elaborados por odcp consult hasta noviembre 2011, ver ejemplos de materiales en ANEXO 03), de la SSMG (en el contexto de la elaboración del observatorio y del sistema de alerta temprana, y de protocolos de procedimiento sobre casos críticos), de las instituciones miembros de la Red de Enlaces sean validados; que sea establecido un entendimiento común de los productos del conocimiento; y que, de manera conjunta, se seleccionen productos del conocimiento con mira a la demanda y urgencia de las instituciones miembros de la red.

En el marco de esta orientación fundamental hacia los recursos existentes, en nuestra asesoría sistémica y de procesos, damos una importancia particular a los principios siguientes<sup>5</sup>:

- **Apropiación.** La asesoría fortalece el empeño de las personas e instituciones involucradas, particularmente los miembros de la red de enlaces, en resolver problemas por sí solos, asumir responsabilidades y alcanzar objetivos. Rige el respeto del principio de la mínima intervención, de la participación en los procesos y del equilibrio entre el dar y recibir.
- **Orientación hacia la demanda y hacia el impacto.** La asesoría está orientada hacia la demanda, la urgencia, la utilidad y el impactos buscado en las instituciones para manejar adecuadamente los conflictos. La pregunta guía es la siguiente: ¿A qué cambios sostenibles y permanentes en en las instituciones podemos contribuir?
- **Asesoría concertada y reflejada.** La asesoría es permanentemente concertada con la SSMG. Se evalúa periódicamente lo avances y los obstáculos. Esto vale particularmente para la articulación vertical y horizontal de la red de enlaces, la aclaración de los roles de la SSMG y de los/las enlaces en sus respectivas instituciones, la validación de las experiencias con cambios y la disposición al cambio.
- **Claridad y orientación hacia la práctica.** Los métodos e instrumentos ofrecidos por la asesoría están enfocados en comunicar de manera clara y llevar a soluciones prácticas a las situaciones de conflictividad. Los conceptos nuevos sean fáciles, entendibles y prácticos. La asesoría se orienta en la aplicación práctica de métodos e instrumentos.
- **La diversidad como recurso.** La asesoría valida la diversidad de las experiencias y capacidades de las instituciones miembros de la red de enlaces. Vale respetar el principio del *Best-fit-Mix*.
- **Lenguaje común.** Damos importancia particular a la construcción de un lenguaje común, para que los/las participantes tengan el mismo entendimiento de conceptos, métodos e instrumentos. Ese entendimiento común crea una base común y genera

---

<sup>5</sup> Estos principios son coherentes con los puntos principales de las directrices de la GIZ respecto al desarrollo sostenible y con Capacity WORKS.

un marco orientador, en lo cual se puede actuar flexiblemente a necesidades y oportunidades diferentes.

- **Conocimiento integral** (cabeza, corazón y mano). Métodos e instrumentos están trabajados de manera holística y tienen en cuenta estilos de aprendizaje distintos. El conocimiento conceptual está vinculado con experiencias y capacidades implícitas y vividas. La asesoría tiene en cuenta valores y opiniones diferentes, así como el poder mental de configurar relaciones y soportar ambivalencias, y la resiliencia para abordar conflictos en contextos difíciles.
- **Enfoque de género y diferenciado por edad.** La asesoría tiene en cuenta que el trabajo sensible a conflictos y el manejo de situaciones conflictivas requiere una diferenciación cuidadosa de las personas, grupos e instituciones involucrados según su género y edad, vinculado con su acceso a recursos, vulnerabilidad, exposición, capacidad, posición institucional. Por lo tanto, el enfoque diferenciado de *Acción Sin Daño / ASD* es parte integral del desarrollo de la capacitaciones. Segundo, las instituciones miembros de la Red de Enlaces reciben métodos e instrumentos correspondientes y están capacitados para aplicar una mirada diferenciada y para fomentar procesos de participación, dialogo y construcción de consensos.
- **Plazos y velocidades.** La asesoría responde a intereses, urgencias y velocidades diferentes. Aprendizaje y desaprendizaje necesitan tiempo, y lo aprendido se pierde rápidamente si no está mantenido y utilizado. La asesoría se adapta a la situación de los participantes y al contexto correspondiente.
- **Enfoque sistémico.** La asesoría radica en una comprensión sistémica de cambios socio-técnicos. En el centro está la pregunta de las relaciones e interdependencias entre personas y organizaciones, entre temas y procesos, entre recursos e impactos. La asesoría es sistémica por que tiene en cuenta los aspectos siguientes:
  - Se orienta en los recursos existentes en el sistema.
  - Considera los intereses y las relaciones cambiantes (personales, funcionales, comunicativas, simbólicas) como constitutivas para la comprensión y transformación de conflictos.
  - Toma en cuenta que cada intervención de asesoría crea una nueva situación de partida para la intervención siguiente.
  - Considera el marco legal, las reglas y normas del marco institucional que matiza las características funcionales, comunicativas y simbólicas.
  - Se funda en la construcción social de la realidad y de las interacciones individuales y sociales en términos de imágenes, actitudes y valores.
  - Valoriza la diversidad de perspectivas, experiencias y apreciaciones que forman un texto virtual invisible.
  - Considera que las fronteras del sistema son permeables y pueden ser movidas. La llegada de nuevos actores y nuevos temas son propulsores de un manejo constructivo de conflictos.
- **Visibilidad.** La asesoría conduce a productos palpables en la forma de ayudas de trabajo, guías y manuales. Los resultados de la asesoría están siendo visibilizados y comunicados de manera comprensible.
- **La mirada hacia afuera.** La asesoría es sensible hacia cambios en el entorno y facilita el acceso a conceptos nuevos que han probado su utilidad en otros contextos. Fronteras sistémicas son necesarias para poder trabajar en forma enfocada, pero también pueden limitar la vista. Por consiguiente, el monitoreo de los avances y resultados también sirve para la reflexión más allá del contexto estrecho del desarrollo institucional del país.

## 2.2 El perfil de odcp consult gmbh

La empresa odcp consult gmbh consiste de nueve colaboradores, prestando servicios multidisciplinarios tanto en Europa como en el extranjero, mayormente en América Latina. Los servicios para clientes privados y públicos abarcan los temas siguientes:

- Consultoría en desarrollo estratégico, organizacional y redes
- Desarrollo de capacidades multidimensional y gestión de cambio
- Asesoría a políticas y desarrollo institucional
- Prevención y transformación de conflictos
- Estudios y evaluaciones, en particular en desarrollo de capacidades y economía política de reformas

El desarrollo de capacidades es una competencia central de odcp consult que se refiere a (i) coaching y capacitación, (ii) desarrollo organizacional, (iii) formación y gestión de redes, y (iv) desarrollo institucional. La gestión del conocimiento y la elaboración de métodos e instrumentos representan la columna vertebral de la asesoría de procesos, incluyendo tareas de facilitación y moderación.

Para las prestaciones aquí ofertadas, la calidad de nuestra asesoría se fundamenta mayormente en

- La comprensión de la conflictividad en el marco de las reformas salvadoreñas del gobierno Funes que implican un concepto de una gobernanza extendida entre la administración pública y los grupos de interés de la sociedad civil.
- El conocimiento profundo de las instituciones públicas salvadoreñas.
- El reconocimiento de diferencias culturales y su valorización como potencialidades.
- La asesoría basada en el concepto sistémico de procesos de transformación y cambio que dirige la atención hacia las relaciones entre los diferentes actores.
- El pensamiento interdisciplinario y la aplicación de conceptos e instrumentos relevantes para la práctica.

Por muchos años odcp consult sigue trabajando para la GIZ a nivel regional y mundial. Para el presente encargo las experiencias regionales de mayor relevancia son:

- El desarrollo institucional y de capacidades, la formación de redes para programas en El Salvador (PROMUDE), Ecuador (PROMODE) y Colombia (CERCAPAZ).
- El desarrollo de capacidades en el tema de la transformación efectiva de conflictos y la elaboración de métodos e instrumentos<sup>6</sup>, Colombia (CERCAPAZ).
- Estudios y evaluaciones CAP/PFK sobre la cooperación con organizaciones indígenas (regional).
- Elaboración de instrumentos y entrenamiento para Capacity WORKS, elaboración de métodos e instrumentos sobre la prevención y la transformación de conflictos (COSUDE) y el desarrollo participativo y la participación ciudadana en el marco del programa sectorial *Mainstreaming Participation*.
- Asesoría a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en Colombia, durante cuatro años.

---

<sup>6</sup> odcp consult: Gestión efectiva para transformar conflictos y construir paz. Manual de conceptos y herramientas. Bogotá 2010

- Formación y asesoría de la red de conocimiento sobre *Political Economy* para COSUDE<sup>7</sup>.

### Encargos de referencia de los últimos años (ejemplos seleccionados)

| Projektbezeichnung und Auftraggeber   | Inhaltlicher Schwerpunkt / Aufgabenstellung  |
|---|--|
| Aufbau und Stärkung von Dienstleistungsnetzwerken für Gemeinden, PROMODE, Ecuador<br>GIZ  | Identifikation von Potenzialen und Bildung von Netzwerken zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Wissensmanagement   |
| Neuorientierung der Fachstrukturen in der DEZA, Organisations- und Managementberatung für das fachliche Netzwerk <i>Political Economy</i><br>DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Schweiz) | Reorganisation der Fachstrukturen der DEZA (wie P+E bei GIZ) und Prozessberatung für das Netzwerk <i>Political Economy</i> :<br>- Netzwerkentwicklung und Einrichten einer IT-Plattform<br>- Entwicklung eines Steuerungs- und Koordinationsmodells zum Wissensmanagement<br>- Aufbau von Communities of Practice und Outreach<br>- Entwicklung von Instrumenten für PE Assessments<br>- Aufbau der Beziehungen zu strategischen Partnern weltweit: thematische Subnetzwerke |
| Gemeindeentwicklung und Dezentralisierung, PROMUDE, El Salvador<br>GIZ  | Programmkomponente zu den Themen Wirkungsmonitoring und Wissensmanagement, Bürgerbeteiligung und Dienstleistungen, politische Verhandlungsprozesse über Dezentralisierung, Stärkung der Leistungsfähigkeit der Partner (u.a. Verwendung von Capacity WORKS), regionale Netzwerkentwicklung   |
| Evaluation des Wissens- und Lernnetzwerkes DevCom<br>OECD Paris   | Standortbestimmung, Workshops und Umfrage bei den Mitgliedern des Netzwerkes (nationale EZ-Organisationen), Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Netzwerkes  |
| Konzept und Durchführung von Blockkursen zu den Themen Systemische Beratung, Netzwerkentwicklung, Wissensmanagement, unterstützt durch IT-Lernplattformen<br>NADEL ETH-Z, DEZA                            | Evaluierung verschiedener IT-Tools, Fortbildung für IT-Moderation, Moderationen zur Vor- und Nachbereitung von Kursen und Workshops; Planung, Durchführung und Auswertung von Blockseminaren von 2-5 Tagen   |
| Weiterentwicklung und Anwendung des <i>Do-No-Harm</i> -Ansatzes für EZ-Programme, Durchführung von Trainings<br>DEZA, Honduras  | Entwicklung eines Kurses für Projektverantwortliche und Partner, Durchführung, Auswertung und Coaching von Anwendungen   |
| Organisations- und Netzwerkberatung, Training und Moderation<br>GIZ / Cercapaz (im Konsortium mit der Stiftung Swisspeace)  | Kompetenzentwicklung und Organisationsberatung für Partnerorganisationen sowie fachliche und methodische Aus- und Fortbildung des Programmteams; Moderationskurse; Vermittlung des <i>State-of-the-Art</i> von Konzepten und Methoden der Konflikttransformation; Förderung der Managementkapazitäten von Partnern, Entwicklung von Partnernetzwerken  |
| Beratung der Nationalen Kommission für Wiedergutmachung und Versöhnung, CNRR, Kolumbien<br>GIZ  | Strategie- und Managementberatung, inter-institutionelle Koordination, Reformbereitschaft der Institutionen, Organisationsberatung für die Kommission, Fragen der Konsensentwicklung   |

<sup>7</sup> Cooperación Suiza al Desarrollo. Min. Relaciones Exteriores Suiza.



|  |  |
|--|--|
| Entwicklung und Einführung von Verfahren und Instrumenten für das Managementmodell Capacity WORKS<br>GIZ   | Erfahrungsauswertung von Programmen weltweit, Konzeptentwicklung, Entwicklung des Instrumentariums Capacity WORKS; Training und Coaching für Programme in Lateinamerika in 2009 und 2010 |
| Entwicklung und Einführung von Instrumenten der konflikt sensitiven Programmplanung<br>DEZA  | Erfahrungsauswertung von sieben PCIAs, Entwicklung von Instrumenten für Conflict Sensitive Programme Management CSPM, Programmberatungen, u.a. in Kolumbien, Nepal, Honduras             |
| Evaluation und Beratung für das Programm der Konflikttransformation und Friedensentwicklung in Guatemala<br>Staatssekretariat für Menschliche Sicherheit<br>Politische Abteilung IV, Schweiz | Bestandsaufnahme, Akteursanalyse, Programm- und Managementberatung, Wissensmanagement und Strategieentwicklung   |
| Performance-Analyse eines Multi-Donor Trust Fund der Weltbank<br>Weltbank  | Methoden der Politikfolgeneinschätzung und Konzept für einen Multi-Donor Trustfund   |
| GESOREN: Organisationsberatung / Change Management von 14 Partnerorganisationen in Ecuador<br>GIZ  | Bestandsaufnahme, Strategieberatung, Identifikation und intermittierende Beratung von Veränderungsprojekten, Wissensmanagement   |
| Entwicklung eines Evaluationsverfahrens für alle Programme in Afrika<br>IFAD/African Dev. Bank   | Auswertung bisheriger Erfahrungen, Wissensmanagement, Konzept- und Verfahrensentwicklung für Programmevaluationen  |
| Gemeindeentwicklung und politische Transitionsprozesse in Cuba<br>UNDP und Geberkonsortium   | Programmevaluation, Entwicklung einer neuen Kooperationsstrategie für lokale Entwicklung, Wissensmanagement für Up-Scaling   |
| Backstopping für Capacity Development und Wissensmanagement für alle Programme in Lateinamerika<br>DEZA  | Konzeptentwicklung und Strategieberatung, Praxis-Workshops in den Schwerpunktländern   |
| Regionalprogramm Zusammenarbeit mit indigenen Bevölkerungsgruppen<br>GIZ   | Bestandsaufnahme und Evaluation in Ecuador, Peru, Bolivien, Guatemala  |
| Change Management in der Regionalregierung Lamabayeque, Peru<br>GIZ  | Organisationsdiagnose, Prozessberatung, Definition von Veränderungsprojekten, Coaching und Steuerung   |
| Kooperationsstrategien für Zentralamerika und Peru<br>DEZA   | Bestandsaufnahme und Entwicklung von neuen Kooperationsstrategien für 4 Jahre  |

### 3. El contexto: una reflexión instantánea

*Si no subes a las montañas,  
no conoces las llanuras de los valles.*

Compartimos plenamente el análisis resumido del contexto presentado en los TdR. Por consiguiente nos limitamos a dos aspectos relevantes para el encargo en mención.

- El concepto de la gobernanza
- El camino hacia una nueva gobernanza y el rol clave de la SSGM

#### 3.1 El concepto de la gobernanza democrática

El Salvador se encuentra actualmente en una delicada situación de reformas políticas planteadas por el gobierno de Mauricio Funes, vinculadas con riesgos considerables de los cuales mencionamos:

- Las brechas entre las expectativas y el ritmo de las reformas tanto en los medios políticos (adentro y entre el partido gobernante y la oposición) como en los grupos de interés y en la ciudadanía en general.
- El destancamiento de la economía por su vulnerabilidad a cambios y rupturas externos y su dependencia de las remesas.
- La carencia de comprensión de los conflictos que surgen entre la ciudadanía y la administración pública, incluyendo la justicia, y entre las entidades de la administración pública.
- La ausencia de una cultura de atención al ciudadano y de una coordinación inter-institucional efectiva.

El crecimiento económico, desde 2000, ha sido relativamente bajo, reflejando una inversión nacional limitada y una reducción significativa en las inversiones extranjeras. Hace años que existe un déficit enorme en la balanza comercial, pero a raíz de las remesas, no ha resultado todavía en problemas en la balanza de pagos. Tampoco se registra un crecimiento relevante de las tasas de productividad, del ahorro nacional o de las exportaciones. Para salir de este patrón de desarrollo, se necesitan urgentemente – de acuerdo a análisis nacionales e internacionales – inversiones masivas para fomentar el desarrollo tecnológico, generar empleo y mejorar la educación secundaria y terciaria.

No solamente se nota una preocupante acumulación de problemas económicos y sociales, sino que el país parece seguir perdiendo capacidades y facultades políticas para enfrentarlos y resolverlos. En los últimos años se ha agravado la violencia criminal, las actividades de las pandillas juveniles con una preocupante actitud de resolver los conflictos en forma violenta. Aumentaron significativamente las tasas de homicidios y se nota el aumento de la incidencia del crimen organizado y transnacionalizado. La migración de salvadoreños hacia los Estados Unidos sigue siendo fuerte y tiene efectos mixtos. En un lado se notan los efectos positivos, a través de un flujo de información y conocimientos, apoyando procesos de aprendizaje rápidos; en el otro lado se nota un alto nivel de fatalismo y desesperación acerca del futuro y una notable erosión de capital social en las comunidades de emigrantes.

De acuerdo a las cifras oficiales, El Salvador ha avanzado significativamente en el cumplimiento de las metas del milenio. Hay críticas recientes, sin embargo, que sostienen que ni los datos poblacionales ni el número de los pobres son correctos. La tasa de analfabetismo todavía es de las más altas en América Latina, mientras los datos sobre la

esperanza de vida se encuentran entre los más bajos. Por otro lado, el índice de Gini no ha cambiado significativamente, reflejando una polarización y una gran desigualdad en los ingresos y en el acceso a recursos.

El funcionamiento del sistema político-democrático está marcado por una polarización y sesgado a favor de decisiones poco transparentes tomadas en las cúpulas de los grupos influyentes establecidos. La polarización se refleja en la actitud que la principal fuerza de oposición se ve poco dispuesta a proveer alternativas viables y creíbles, prefiriendo más bien políticas de confrontación y obstrucción. Esa polarización se extiende a diferentes organizaciones de la sociedad civil, dificultando la creación de políticas pragmáticas y la búsqueda de consensos mínimos en los asuntos nacionales.

En los últimos 12 años los diferentes gobiernos han reformado y desburocratizado el sector público en varias áreas, abriendo espacios para el desarrollo del sector privado. También se han visto varias iniciativas para atacar el problema de la corrupción. Pero, tal como en muchos otros países de América Latina, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y del servicio civil se ha quedado a bajos niveles.

También la confianza en el sistema judicial todavía es baja. Si bien se ha mejorado la calidad en los últimos años, falta mucho acerca de la profesionalidad y la independencia de los funcionarios, en términos del acceso equitativo al sistema. Conjuntamente con una fiscalización poco eficiente, el déficit en el sector judicial agrava la desconfianza en las instituciones salvadoreñas, especialmente en el contexto de la violencia criminal.

De acuerdo con muchos observadores, El Salvador necesita un crecimiento económico sostenible, un desarrollo social más inclusivo y, sobre todo, para superar la desigualdad y la pobreza, tocar urgentemente los problemas político-institucionales o, en otras palabras, problemas de la gobernanza. Se trata de **cambiar la manera de hacer política en el país**.

Como cualquier proceso de cambio de reglas, o de cambio institucional, parece imprescindible **la participación** amplia de los actores sociales y políticos clave. Es poco probable, por ejemplo, que los cambios en las instituciones políticas sean efectivos y sostenibles sin la presencia de los partidos y de los actores clave de la sociedad civil. Es poco probable que el país puede beneficiarse de los cambios institucionales introducidos por la descentralización, si grandes partes de los actores sub-nacionales mantienen la percepción de desconfianza acerca al estado nacional. Es poco probable que haya confianza en el futuro, si grandes partes de la población no se sienten escuchadas e integradas, si perciben que el gobierno no se preocupa creíblemente por los múltiples retos y problemas, quejas y conflictos. En esencia, hace falta la disposición y la capacidad al **diálogo constructivo a pie de igualdad** para construir acuerdos viables de reforma.

Existe un largo debate sobre la **governabilidad** y, más recientemente, sobre la **governanza**, en la cooperación internacional. Lo común de los dos términos es su preocupación con la capacidad y la calidad de las instituciones gubernamentales para cumplir adecuadamente con sus funciones, y de acuerdo con ciertos criterios normativos establecidos. El concepto de la gobernabilidad se refiere mayormente a la habilidad, facultad, capacidad de un gobierno para gobernar (*governability*). En cambio, la gobernanza se refiere al rol y a las **interacciones** entre los diferentes actores. En el concepto de gobernanza, el Estado no tiene rectoría exclusiva respecto al desarrollo y a las reformas políticas. Reformas y nuevas políticas emergen por la interacción y la

negociación entre una multitud de actores privados y públicos, nacionales e internacionales. El concepto de gobernanza, tal como se lo discutió en los últimos años,<sup>8</sup> incluye todos los mecanismos institucionalizados (normas, leyes, acuerdos) para asegurar en forma intencional el establecimiento de reglas comunes y la prestación de bienes colectivos para grupos sociales definidos. La gobernanza incluye, entonces, tales actividades no solamente por parte del gobierno, sino también con el gobierno (aspectos de co-gobernar), y muy importante tales actividades sin el gobierno (mecanismos de autorregulación y de auto-gobernación). Es importante subrayar bien este último aspecto, que ha resultado en un nuevo enfoque de las políticas de desarrollo, incluyendo tanto a las políticas de fortalecimiento institucional del Estado, como a los actores no-gubernamentales en forma independiente y a las redes entre estos actores y las instituciones gubernamentales.

Para captar y medir la calidad de la gobernanza, el *World Bank Institute* ha desarrollado una serie de indicadores que incluyen la multitud de actores que negocian las políticas, entre otros: Voz y responsabilidad, Estabilidad política y ausencia de violencia, Calidad regulatoria, Imperio de la Ley, Control de la Corrupción. Desde la perspectiva de la economía política, la gobernanza puede ser vista como el resultado de tres condiciones dinámicas e inter-relacionadas: (i) El contexto estructural a largo plazo, (ii) Las instituciones como reglas del juego, (iii) Los actores clave con sus intereses.<sup>9</sup> Estos tres elementos están formando el marco en lo cual los actores clave negocian las reglas y políticas de la sociedad, la definición y la distribución de los bienes públicos y el acceso a derechos y recursos.

Por lo tanto, de estas condiciones emerge un orden o tejido típico de la sociedad, que más o menos está limitando el acceso equitativo a los derechos y recursos. Un orden con acceso limitado mantiene una concentración alta del poder en pocas manos y los actores poderosos logran limitar y controlar la distribución equitativa a derechos y recursos.<sup>10</sup> Además, siguiendo el concepto de la gobernanza, el orden de acceso limitado (*Limited Access Order*<sup>11</sup>) produce un número significativo de riesgos y conflictos por el bajo nivel de confianza en la instituciones (manejadas y hasta manipuladas por los actores poderosos), la falta de seguridad jurídica, profesionalidad e independencia de los funcionarios. También los conceptos de la gobernanza y del orden limitado echan una luz sobre la dinámica entre la demanda (por ejemplo de grupos de la sociedad civil) y la oferta (por ejemplo de partidos políticos) en una negociación continua sobre políticas.

No cabe duda que la participación ciudadana juega un rol importante en este escenario de construir políticas, es decir el involucramiento adecuado y oportuno de los grupos interesados en una política específica – para asegurar su aceptación y sostenibilidad. Más allá entonces de la participación ciudadana y como valor intrínsecamente necesario, esta

---

<sup>8</sup> Por ejemplo: Peters 1996, Fuhr 1997, Rhodes 2000, Kooiman 2003 y, desde 2006, las contribuciones del Sonderforschungsbereich, financiado por la DFG Alemana (SFB 700: Governance in Areas of Limited Statehood - New Modes of Governance) de la Universidad Libre de Berlin, la Universidad de Potsdam, el Wissenschaftszentrum Berlin, la Stiftung Wissenschaft und Politik, y la Hertie School of Governance (entre ellos, por ejemplo: Ladwig et al 2007).

<sup>9</sup> Ver: ANEXO 01: Abstract of the political economy of reforms. odcp consult gmbh, Zurich 2012

<sup>10</sup> North, Douglass: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. University Press, Cambridge 1990

<sup>11</sup> North, Douglass. C. et al.: Limited Access Orders: An Introduction to the Conceptual Framework. Political Science, Stanford, June 14, 2010

participación social parece ser una condición fundamental para producir la legitimidad de las reglas institucionales para una gobernanza democrática.

En base a estos conceptos de la economía política<sup>12</sup> se presentan una serie de desafíos que el fortalecimiento de la SSGM y de la Red de Enlaces en la prevención y el manejo de conflictos debe considerar:

- La incorporación del concepto de gobernanza a diferencia del concepto autoritario de gobierno
- El reconocimiento de la diversidad de intereses en los temas políticos
- La aceptación y la comprensión de los conflictos entre la administración pública y grupos de interés
- La estructuración de procesos de negociación de acuerdos viables entre actores con intereses opuestos
- El establecimiento de reglas y protocolos transparentes
- La configuración de las relaciones entre diferentes con miras al fomento de confianza mutua
- La puesta en el centro de los beneficios de un acuerdo viable
- La coordinación inter-institucional para mejorar la coherencia de la acción estatal
- La confiabilidad de la información compartida
- La estructuración de procesos participativos de toma de decisiones

### 3.2 El camino hacia una *nueva gobernanza* y el rol clave de la SSGM

La medida *Desarrollo de capacidades de la SSGM y de la red de enlaces* es una contribución a las reformas salvadoreñas encaminadas por el gobierno Funes. A diferencia de los gobiernos anteriores del partido ARENA, conservador-autoritario y, en su último período de gobierno, neoliberal-reformista, por primera vez desde los Acuerdos de Paz (1992), las elecciones presidenciales de 2009 produjeron un cambio de gobierno. El candidato del partido *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), Mauricio Funes, ganó las elecciones. La presidencia de Funes se puso como objetivo promover un estado social capaz de transformar las causas estructurales de la injusticia social, de la pobreza y de la violencia, en particular la inclusión de las y los jóvenes.

El Plan de Gobierno *Cambio en El Salvador para vivir mejor* plantea reformas institucionales profundas para crear una nueva relación entre gobierno y ciudadanía. Se trata de construir un gobierno con capacidad de escucha y respuesta, un gobierno que cuente con la participación ciudadana y la diversidad de los grupos de intereses que reclaman sus derechos.

Los temas cruciales de la reforma política-institucional están asignados a la *Secretaría para Asuntos Estratégicos* (SAE) que asume la responsabilidad para los temas estratégicos del gobierno, los cuales son:

- Transparencia y Anticorrupción
- Gobernabilidad y Modernización del Estado

---

<sup>12</sup> Ver: Concepto en base de un modelo de demanda y oferta: Pavletic, Ivan: Political Competition, Economic Reform and Growth. Theory and Evidence from Transition Countries. NADEL, vdf Hochschulverlag ETH, Zürich 2010

- Desarrollo Territorial y Descentralización

La SSGM forma parte de la SAE y cuenta con un núcleo de ocho funcionarios/consultores cubriendo las áreas siguientes:

- **Participación Ciudadana y Reforma Política:** Promoción de la democracia, los derechos humanos y la participación ciudadana, como fundamento de la gobernabilidad democrática. Búsqueda de respuesta adecuada a los problemas reales de la sociedad.
- **Profesionalización del servicio civil:** El diseño y la implementación de un sistema que permite atraer y retener a los profesionales con las capacidades requeridas, que garanticen la prestación de los servicios orientados a las demandas ciudadanas.
- **Fortalecimiento Institucional y Gestión de la Calidad:** Implementar un nuevo programa de modernización de la administración pública para mejorar sustancialmente la eficacia y eficiencia de su funcionamiento.
- **Gestión de Conflictos:** En este tema crucial la SSGM tiene dos funciones: (i) Elevar las capacidades gubernamentales para prevenir o abordar oportunamente las situaciones de crisis y conflictos, reduciendo el riesgo de la escalada de las mismas. En esta área se atienden las demandas presentadas a la Presidencia o a la SAE por cualquiera de las partes interesadas o involucradas en problemáticas específicas. (ii) Promover la coordinación inter-institucional en la administración pública para la atención de procesos sociales de naturaleza conflictiva. Se busca conformar un sistema para la coordinación inter-institucional de las oficinas gubernamentales con el fin de identificar oportunamente los procesos sociales conflictivos y manejarlos conjuntamente con las oficinas correspondientes.

**¿De qué conflictos hablamos?** – La gestión de conflictos cubre conflictos intra-administrativos (por ejemplo la falta de coordinación y coherencia entre los ministerios afectados) y conflictos entre la administración y los ciudadanos. Para revelar la **realidad compleja** de cada uno de los conflictos que se caracterizan por la intervención de múltiples grupos de intereses y por su configuración inter-institucional, presentamos tres ejemplos analizados en los talleres con la SSMG y la Red de Enlaces:

#### **Alzas en las tarifas del transporte público**

- Los usuarios del transporte piden mejor servicio y más barato.
- Los empresarios piden incremento del subsidio al transporte público y mayor control de la competencia ilegal.
- Por aumento del precio de petróleo y por consiguiente de los precios de transporte, los conductores de buses y microbuses se ven amenazados.
- El Viceministerio correspondiente demanda cumplimiento de las normas y funcionamiento regular de los transportistas.

#### **Expulsión de alumnos de un centro educativo por delincuencia juvenil**

- Madres / padres de familia y compañeras/os de los alumnos apoyan su reingreso, al igual que un grupo de maestros.
- La Directora, subdirectora y el Consejo de maestros insisten en la expulsión como condición para mantener la calidad de enseñanza.
- Los reclamos de madres / padres de familia no son ni escuchados, ni atendidos.
- Incumplimiento del debido proceso por parte de la Dirección y de los ministerios correspondientes.

#### **Conflictos en los Centros Penales**

- Relación de conflicto entre el personal de los Centros Penales y las personas privadas de libertad.
- Influencias y favoretismo entre el personal vigilante y los grupos organizados.
- Conflictos violentos entre la población privada de libertad.

- Problemas con visitas de familiares y visitas íntimas que provocan protestas de los encarcelados.
- Falta de integración y coordinación entre la Dirección de los Centros y la Administración correspondiente.

La **complejidad** de estos conflictos requiere un procedimiento cuidadoso que muchas veces choca con la rapidez de solución esperada por los afectados, lo cual puede agudizar los conflictos. La **transformación** de la conflictividad desde un nivel con altos riesgos de violencia a un nivel de diálogo y negociación requiere, en primer lugar

la comprensión y el análisis de la situación para elaborar opciones

- una disposición de aceptar la conflictividad como una expresión omnipresente en una sociedad democrática
- el involucramiento diferenciado de los actores
- una capacidad de análisis de conflictos con métodos adecuados
- un ojo pragmático para elaborar opciones de acción hacia acuerdos viables

Con base a nuestra experiencia asesorando y capacitando a la SSGM y la Red de Enlaces, persisten tensiones y conflictos típicos entre las oficinas gubernamentales y la población respecto a:

- las condiciones de legalidad para el desempeño empresarial en transporte y comercio
- las afectaciones a la salud y al medio ambiente
- la ocupación no legal de tierras, tanto para producción como para vivienda
- los procesos municipales de ordenamiento del comercio informal
- el acceso a y la titulación de tierra
- la provisión de vivienda y agua potable
- el ejercicio de actividades económicas
- el transporte colectivo
- la afectación ambiental por proyectos de infraestructura y megaproyectos
- el acceso a los servicios públicos básicos
- los conflictos y los acontecimientos violentos de orden público y seguridad.

Muchos conflictos están vinculados y se agudizan por falta de **respuesta oportuna**, atención adecuada y constancia de demandas insatisfechas por incumplimiento, incapacidad y falta de recursos y/o voluntad de parte de la administración. Por ejemplo, la falta de escritura y resolución oportuna sobre los derechos de pescadores hace que los involucrados no pueden ni apelar, ni reclamar sus derechos, y en muchos casos varios ministerios y oficinas (comercio, ambiente, transporte, vivienda, etc.) están afectados sin darse cuenta que su comportamiento tiene un efecto desencadenador al conflicto.

En síntesis, la SSGM se ubica en la **brecha** entre las altas expectativas de amplios sectores de la población esperando reformas a fondo y soluciones rápidas, y las capacidades limitadas hasta precarias de la administración pública para responder a estas expectativas. En general, muchos de los conflictos suelen tener un alto costo político. Bajo la presión de los reclamos de la población, el gobierno tiende a esperar soluciones rápidas y oportunas, lo que pone a la SSGM en una actitud de bombero que apaga los incendios más grandes mientras el nivel de conflictividad ni está bajando, ni atendido por un esquema de atención. Muchos conflictos todavía ni se reconocen, ni se trabajan en las instituciones responsables a los niveles correspondientes. Por lo tanto, la SSGM adquiere un rol decisivo para modificar las directrices de administración pública, para que sean introducidos los

mecanismos de participación y control necesarios para que amplias partes de la población obtengan acceso a los derechos, servicios y recursos. Debido a la desconfianza existente de la población frente a las instituciones públicas, el tema de la prevención y transformación de conflictos adquiere una importancia central para un ejercicio democrático de gobierno y para mejorar la capacidad de escucha y debida respuesta, actuando conforme a sus respectivos mandatos legales y competencias.

Frente a estos desafíos, el trabajo de la SSGM se concentra en los componentes siguientes:

**Observatorio de Prevención y Análisis de Conflictos:** El observatorio se encuentra en proceso el diseño y construcción. Se trata de una plataforma informática que permita identificar, registrar y clasificar información relevante y actualizada para el análisis prospectivo de conflictos sociales y la oportuna toma de decisiones institucionales respecto a los mismos. Se contará con un portal para la difusión pública de información de los conflictos registrados, el seguimiento a su desarrollo y la generación de las respuestas gubernamentales para su atención.

**Sistema de Alerta Temprana:** Ha iniciado la conformación de un sistema interinstitucional en el Órgano Ejecutivo orientado a crear y/o fortalecer los mecanismos para el monitoreo continuo y en tiempo real de la potenciales crisis de carácter social, identificando oportunamente actores y/o escenarios conflictivos que puedan alterar las condiciones de gobernabilidad democrática del país, para posibilitar una respuesta oportuna y apropiada de cada institución, conforme a sus competencias. Para tal efecto se han designado enlaces o contactos institucionales en las entidades gubernamentales, iniciándose un proceso conjunto, progresivo y sistemático de cualificación de las capacidades, profesionales e institucionales, con conocimientos y herramientas para el análisis de conflictos y técnicas para la resolución alternativa de los mismos.

**Acompañamiento / facilitación de procesos de mediación en coordinación con las instituciones del Órgano Ejecutivo:** El marco legal específico respalda continuar realizando una intervención directa de apoyo y acompañamiento, inclusive, a veces, de mediación en casos específicos de riesgo o alta confrontación, estableciendo las comunicaciones y coordinaciones necesarias entre las partes involucradas, y favoreciendo las condiciones para el diálogo, negociación y concertación, lo mismo que el seguimiento de acuerdos y/o compromisos para atender las problemáticas presentadas.

**Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para la prevención y manejo de conflictos:** Esta línea de trabajo proyecta el desarrollo de capacitación teórico-práctica, el intercambio de experiencias (nacionales e internacionales), así como la realización de espacios de reflexión inter-institucional en materia de prevención y transformación de conflictos. Se incluye, además, la elaboración y aplicación de protocolos de actuación para la prevención y manejo de conflictos sociales en el Órgano Ejecutivo.

La medida *Desarrollo de capacidades de la SSGM y de la Red de Enlaces* se enfoca en este último componente, tomando en cuenta las relaciones que el fortalecimiento de las capacidades (tanto a nivel personal como institucional) tiene con los demás componentes. En este sentido, a través del desarrollo de las capacidades, se abarca también el proceso de diseño y las experiencias de aplicación de los sistemas de observatorio y de alerta temprana.



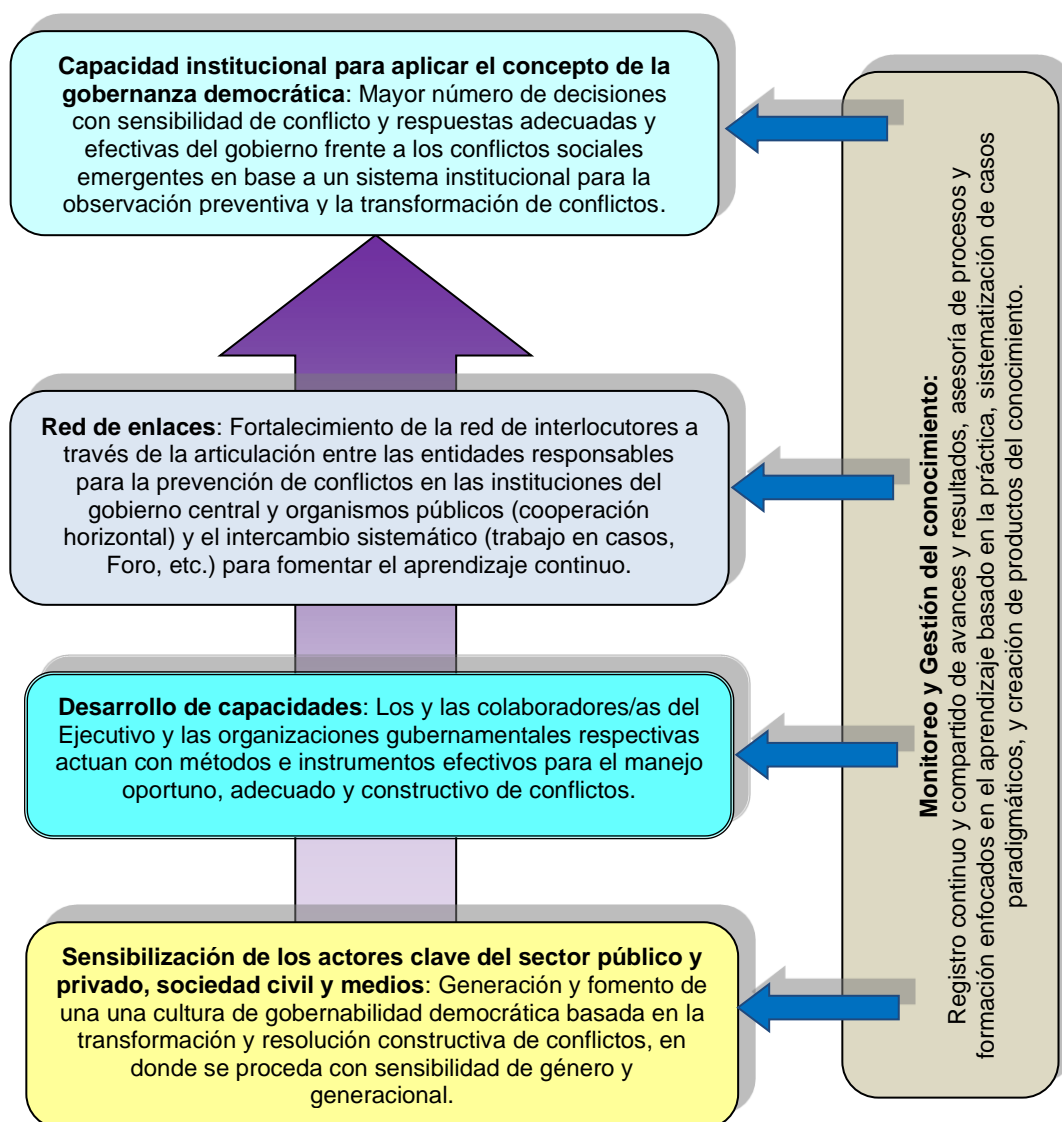
## 4. Concepto y prestación de servicios

*No conoces el peso de la carga que tú no llevas al hombro.*

Las reflexiones conceptuales que se presentan deben ser entendidas como **una propuesta**, que oportunamente será concertada estrechamente con la SSGM y el coordinador responsable de la medida *Desarrollo de capacidades de la SSGM y de la Red de Enlaces*.

### 4.1 Interpretación del objetivo

El objetivo de la medida concuerda perfectamente con las funciones centrales de la SSGM resumidas anteriormente: La SSGM y la Red de Enlaces / interlocutores de las instituciones del gobierno central están en capacidad de evitar o proveer una mejor solución a los conflictos con los grupos de interés de la población así como dentro y entre las instituciones gubernamentales. Este objetivo traza **el corredor** para la modernización del Estado enfocada en la gobernanza democrática y el manejo constructivo de los conflictos basado en la negociación de intereses diferentes.



Para complementar la presentación gráfica queremos enfatizar que el **punto focal** consiste en el *desarrollo de capacidades de la SSGM y en la gestión efectiva de la red de enlaces*. En el tema de la prevención y el manejo de conflictos entre grupos de la población y las instituciones gubernamentales, y entre las instituciones se requiere fortalecer una serie de capacidades ancladas tanto a nivel de las personas a nivel de la Red de Enlaces y de las instituciones que ellos representan. Entre estas capacidades y en base a nuestra experiencia de trabajo con las/los representantes institucionales destacamos los siguientes **diez capacidades y habilidades clave**:

- **La disposición de aceptar la conflictividad como una expresión omnipresente en una sociedad democrática y las implicaciones de una gobernanza con participación ciudadana.**
- **La comprensión de la conflictividad y la capacidad de análisis de conflictos con métodos e instrumentos adecuados.**
- **La aplicación práctica del concepto *No hacer Daño / Acción sin Daño (ASD)***
- **El análisis de riesgos y opciones para la transformación de conflictos, también respecto a conflictos inter-institucionales.**
- **Las medidas efectivas de prevención de conflictos.**
- **La aplicación de conceptos efectivos para transformar conflictos en procesos de negociación y diálogo (triangulación).**
- **Las habilidades en el manejo de información y capacidades de negociación.**
- **La consideración de aspectos de género y diferenciación por grupos de edad.**
- **La disposición de sistematizar y compartir experiencias para la gestión de conflictos.**
- **La capacidad de incorporar la prevención y el manejo de conflictos en las instituciones a través de proyectos de cambio.**

## **4.2 Las tres prestaciones principales de la asesoría de procesos**

Proponemos organizar el proceso de asesoría por tres procesos interrelacionados:

- Desarrollo de Capacidades / DC
- Gestión de la Red de Enlaces / GR
- Gestión del Conocimiento / GC

El concepto de las tres prestaciones de asesoría es una base sólida para una cooperación concertada con la SSGM, que toma en cuenta el hecho que la medida tiene un plazo limitado de 12 meses y debe considerar la disponibilidad de la SSGM y de los miembros de la Red de Enlaces. Por razones de efectividad, los eventos de capacitación y la asesoría deben ser concentrados en semanas de trabajo acordados con la SSGM.

Los tres indicadores de los TdR señalan claramente que se trata de crear una capacidad que perdure en el tiempo, en primer lugar en el seno de la SSGM, y en segundo lugar en la Red de Enlaces y en las instituciones representadas por ellos. Eso significa que la gestión del conocimiento fuertemente orientada hacia la práctica (intercambio y aprendizaje en CoPs, elaboración de casos paradigmáticos y productos del conocimiento, preparación de guías, protocolos de coordinación inter-institucional, etc.) debe jugar un papel primordial durante el proceso.



A las tres prestaciones de asesoría añadimos en breve nuestro concepto para el monitoreo de resultados y procesos de la medida.

#### 4.2.1 Desarrollo de capacidades



**Objetivo:** El núcleo de las/los colaboradores de la SSGM y las/los representantes de las instituciones del gobierno, miembros de la Red de Enlaces, están capacitados para prevenir, manejar y resolver los conflictos con grupos poblacionales y entre instituciones gubernamentales.

Lo esencial en breve:

- Énfasis en la práctica y en las capacidades y habilidades clave (ver: 4.1)
- Talleres básicos para la creación de una base común de métodos e instrumentos, y para potenciar las capacidades existentes
- Talleres prácticos para fortalecer la aplicación efectiva de métodos e instrumentos y fomentar la gestión del conocimiento
- Coaching y asesoría acompañante las/los representantes de las instituciones

#### Orientaciones:

- Formación de un entendimiento común de los conflictos en base a las experiencias vivas de las/los representantes de las instituciones
- Fortalecimiento de las capacidades ya existentes
- Orientación en la práctica vinculando los conceptos e instrumentos con el trabajo en casos
- Puesta en contexto institucional a las/los representantes para abordar los temas de coordinación inter-institucional

El paquete de servicios está claramente orientado hacia el desarrollo de capacidades en los temas de prevención y transformación de conflictos. Las/los representantes de las instituciones son confrontados con el doble desafío: de un lado, percibir oportunamente los conflictos emergentes y transformarlos en procesos de negociación y diálogo; y de otro

lado, facilitar la coordinación inter-institucional, iniciando y aplicando nuevos mecanismos horizontales y verticales de coordinación.

Para desarrollar las capacidades, sugerimos tres modalidades:

- **Talleres básicos** para el desarrollo de las capacidades clave como ASD y aplicación de conceptos efectivos para transformar conflictos en procesos de negociación y diálogo (ver: 4.1)
- **Talleres prácticos** para la conformación y el acompañamiento de CoPs, Grupos Exploradores, Asesoría colegiada y para la transferencia de las capacidades en las instituciones con Proyectos de Cambio
- **Coaching y acompañamiento de procesos** a casos específicos<sup>13</sup>

### Perfil del los Talleres básicos

Para el aprendizaje efectivo y el anclaje en las instituciones, es importante que las/los representantes institucionales de la red de enlaces logran vincular su aprendizaje individual con su contexto institucional (marcado por potencialidades y limitaciones). Por lo tanto y más allá del fortalecimiento de las capacidades clave, los Talleres básicos vinculan, independientemente del tema, las capacidades clave con la transferencia en las instituciones. En esencia, proponemos vincular las **capacidades y habilidades clave** con el tema de la **gestión del cambio**.

El desarrollo de las capacidades clave crea una **base común de métodos** y genera una identidad común entre las/los representantes de las instituciones. Este capital común de conocimiento constituye la base para la gestión del conocimiento y el fortalecimiento de la Red de Enlaces.

Los Talleres básicos son cortos y tienen un formato modular, es decir cada taller pone en relieve los nexos con los temas de los demás talleres. Los Talleres son estrechamente coordinados con el núcleo del personal de la SSGM. La priorización y repartición de los temas son consensuados y acordados con la SSGM, es decir, el menú de cada Taller se establecerá durante la preparación conjuntamente con el núcleo del personal de la SSGM. Es posible que con base en los primeros Talleres aparezcan nuevos temas que sean trabajados de la misma manera como taller básico. Las experiencias de los talleres prácticos entran en los talleres prácticos temáticos descritos abajo, más que todo las experiencias logradas en la aplicación de los procesos e instrumentos presentados en los talleres básicos.

**Grupo meta:** Núcleo del personal de la SSGM y las/los representantes de las instituciones reunidos en la Red de Enlaces.

**Número y periodicidad:** hasta 5 Talleres básicos en los primeros siete meses de la medida.

**Duración:** 1 día por Taller.

**Contenidos:**

---

<sup>13</sup> Nuestra experiencia de trabajo con los/las enlaces (abril hasta septiembre 2011) indica que existe una demanda considerable al respecto, en particular en la fase de aclaración y análisis de la situación de partida y al desarrollo de opciones efectivas de transformación.

- La disposición de aceptar la conflictividad como una expresión omnipresente en una sociedad democrática y las implicaciones de una gobernanza con participación ciudadana.
- La comprensión de la conflictividad y la capacidad de análisis de conflictos con métodos e instrumentos adecuados.
- La aplicación práctica del concepto *No hacer Daño / Acción sin Daño (ASD)*
- El análisis de riesgos y opciones para la transformación de conflictos, también respecto a conflictos inter-institucionales.
- Las medidas efectivas de prevención de conflictos.
- La aplicación de conceptos efectivos para transformar conflictos en procesos de negociación y diálogo (triangulación).
- Las habilidades en el manejo de información y capacidades de negociación.
- La consideración de aspectos de género y diferenciación por grupos de edad.
- La disposición de sistematizar y compartir experiencias para la gestión de conflictos.
- La capacidad de incorporar la prevención y el manejo de conflictos en las instituciones a través de proyectos de cambio.

### **Objetivos:**

En términos de capacidades y habilidades, las/los participantes

(i) reconozcan las potencialidades de la participación ciudadana, los conflictos emergentes y las implicaciones de una gobernanza con participación ciudadana en el marco de los procesos de la modernización del Estado.

(ii) puedan aplicar métodos e instrumentos de análisis de conflictos, riesgos y opciones así como el concepto ADS, con un enfoque diferenciado por género y edad.

(iii) sean capaces de aplicar medidas efectivas de prevención de conflictos.

(iv) fortalezcan sus habilidades en la gestión de información y negociación.

(v) dispongan de un repertorio de instrumentos (guía, kit) para la prevención y la transformación de conflictos.

(vi) sean capaces de identificar, formular y asesorar la implementación de proyectos de cambio en su ámbito de trabajo.

**Métodos:** Presentaciones cortas de conceptos e instrumentos prácticos, conversaciones y trabajos de grupo, ejercicios prácticos (por ejemplo en negociación), trabajo de casos de las/los participantes.

Los documentos repartidos en los Talleres son accesibles para todos los miembros de la Red de Enlaces en la plataforma virtual.

**Concepto y prestación:** odcp consult (equipo en situ junto con asesor internacional), en cooperación con el núcleo del Personal de la SSGM.

### **Perfil de los Talleres prácticos**

Los Talleres prácticos sirven para la conformación y el acompañamiento de CoPs, Grupos Exploradores, la organización de asesorías colegiadas y para el intercambio sobre la transferencia de las capacidades en las instituciones. Más allá de la apropiación de conocimiento y métodos nuevos, la sostenibilidad de la medida depende altamente de la reflexión sobre las experiencias en la aplicación de métodos de prevención y transformación de conflictos.

Los Talleres prácticos fomentan y fortalecen diferentes formas de intercambio y aprendizaje en la Red de Enlaces y conducen a la profundización de los contenidos de los Talleres

básicos. Además tienen efectos positivos sobre la articulación horizontal entre las/los representantes de la Red.

**Grupo meta:** Núcleo del personal de la SSGM y las/los representantes de las instituciones reunidos en la Red de Enlaces.

**Número y periodicidad:** hasta 3 Talleres en los meses 6 a 12 de la medida.

**Duración:** 1 día por Taller.

**Contenidos:**

- Intercambio de experiencias sobre la prevención y transformación de conflictos.
- Identificación y elaboración de casos, modelos de gestión y buenas prácticas.
- Organización de asesorías colegiadas entre las/los representantes de las instituciones.
- Formación de *Comunidades de prácticas (CoP)*<sup>14</sup> y Grupos exploradores, por ejemplo para tratar los temas de género y generacional.
- Intercambio sobre la gestión del cambio en las entidades institucionales y la transferencia en las instituciones de los miembros de la Red.
- Intercambio sobre las propuestas de guías, kit de atención, plataforma de virtual.

**Objetivos:**

En términos de capacidades y habilidades, las/los participantes

(i) valoricen y aprovechen los aprendizajes de sus colegas en la Red de Enlaces.

(ii) puedan elaborar productos del conocimiento.

(iii) apliquen diferentes métodos de intercambio horizontal.

(iv) fortalezcan sus habilidades en la gestión de cambio en sus instituciones.

(v) apliquen el sistema de alerta temprana y del observatorio planificado por la SSGM para la prevención de conflictos.

(vi) comenten y retroalimenten la utilidad de las propuestas de guías y documentos elaborados.

**Métodos:** Intercambio de experiencias, intervenciones, formación de CoPs, identificación de temas específicos que pueden ser tratados por un Grupo explorador o por asesoría colegiada.

Los documentos repartidos en los Talleres son accesibles para todos los miembros de la Red de Enlaces en la plataforma virtual.

**Concepto y prestación:** odcp consult (equipo en situ junto con asesor internacional), en cooperación con el núcleo del Personal de la SSGM.

Respecto al diseño y la introducción del sistema de alerta temprana, al servicio de la información y coordinación inter-institucional, y del observatorio planificado por la SSGM para la prevención de conflictos, el cual observa sistemática y constantemente los temas críticos y analiza las situaciones potencialmente conflictivas con enfoque de género y de grupos de edad, hay que verificar en situ los avances. Se trata de un tema, que puede ser cubierto con la asesoría acompañante a la SSGM y las/los enlaces o con uno de los Talleres prácticos.

---

<sup>14</sup> Comunidades de Prácticas son grupos temporalmente limitadas, que se concentran en el intercambio horizontal, en un tema y se auto-gestionan. Hemos hecho la experiencia que el método es particularmente efectivo para la elaboración de productos del conocimiento.

## Coaching y asesoría acompañante

La aplicación de métodos e instrumentos en un tema sensible como la conflictividad está ligada con exigencias que no son cubiertos ni por los Talleres básicos ni por los Talleres prácticos. Las preguntas abiertas pueden referirse tanto al análisis de conflictos y la identificación de opciones como a la transferencia en las instituciones de los miembros de la Red. En estos casos es aconsejable apoyar a las personas individualmente con coaching y asesoría acompañante. Ese apoyo, temporalmente limitado, se realiza con base en una aclaración de la pregunta con las/los representantes institucionales conjuntamente con el personal de la SSGM. Como ya mencionado, la asesoría acompañante puede también apoyar la introducción del sistema de alerta temprana y del observatorio planificado por la SSGM para la prevención de conflictos.

### 4.2.2 Gestión de la Red de Enlaces



**Objetivo:** La Red de Enlaces, creada por la SSGM, está fortalecida a través de la articulación horizontal y vertical, y preparada para seguir trabajando en los temas de la prevención y transformación de conflictos, tanto con grupos poblacionales como inter-institucionales.

Lo esencial en breve:

- Formación y gestión de redes: Características principales y factores de éxito.
- Arquitectura: La coordinación a través de un *Punto Focal*.
- Beneficios: Intercambio y aprendizajes en la Red.
- Monitoreo de la Red: Aplicación de instrumentos escogidos de Capacity WORKS.

**Orientaciones:**

- La Red de Enlaces como oportunidad de aprendizaje y motor de modernización hacia una cultura de gobernabilidad democrática basada en la transformación constructiva de conflictos.
- Aclaración de roles de la SSGM y de las/los representantes institucionales.
- La Red de Enlaces como articulador para los conflictos inter-institucionales.

La nueva Ley de administración pública implica un cambio cultural fundamental del concepto de gobernabilidad, entendiendo el Estado como interlocutor de la ciudadanía y como servidor a favor del bien común. En este sentido, la gobernabilidad se expresa en la articulación entre las necesidades de la ciudadanía y la oferta de servicios que presta el Estado a través de sus instituciones. Estas últimas deben contar con mecanismos de comunicación y prestación claros que por un lado garanticen el acceso equitativo a los servicios y minimicen los costos de transacción de la población para acceder a los servicios del Estado, y por otro lado permitan mayores niveles de cobertura, calidad, transparencia. La capacidad de escucha y respuesta de las instancias administrativas y la gestión adecuada de conflictos conforman requisitos esenciales para lograr mayor reconocimiento y legitimidad del gobierno.

Como ya subrayado, la SSGM juega un papel crucial para la modernización del Estado con las calidades de una democracia participativa y un gobierno con capacidad de escucha y



respuesta. En esencia, se trata de superar las pautas administrativas de un gobierno autoritario y sordo que limita el acceso a derechos, recursos y servicios de gran parte de la población. La SSGM cuenta con ocho funcionarios/consultores y cumple con funciones fundamentales para la calidad de la administración pública, entre otras:

- La prevención de crisis y manejo de conflictos entre la administración pública y la población, y entre las diferentes instancias de la administración pública.
- La promoción de la calidad de la administración pública y el perfeccionamiento de la gestión de la administración pública: Formación de los empleados, gestión moderna de los recursos humanos, formación en negociación y gestión de conflictos, coordinación entre los ministerios.
- Las mejoras en la profesionalización y en las condiciones de trabajo de las y los servidores públicos<sup>15</sup>: Definición de las relaciones laborales con instructivos claros, plan de carrera, uniformidad de escalafones, conceptos acordados y lenguaje común sobre administración pública.

En este marco y para trabajar estas tareas, la SSGM ha conformado una Red de Enlaces compuesta de representantes (mayormente jefes de recursos humanos y de unidades jurídicas) de – hasta la fecha - 28 entidades públicas (ministerios, institutos, secretarías, fondos estatales, etc.). Esta Red de Enlaces es de suma importancia como mecanismo para el fortalecimiento de las capacidades en la gestión adecuada de conflictos y para el mejoramiento de la coordinación inter-institucional.

Cabe mencionar que la SSGM ha iniciado un proceso de definición de la Red de Enlaces tanto horizontal (discusión de los roles con las/los representantes institucionales) como vertical (presentación e intercambio con el consejo de ministros). El reconocimiento institucional del trabajo de la Red de Enlaces es un factor importante para que las/los representantes institucionales reciban el apoyo y tengan el margen de acción para la transferencia de métodos e instrumentos en su ámbito de trabajo. Respecto a la aclaración de roles podemos recordar los resultados de una consulta hecha con los miembros de la Red sobre las funciones de los Enlaces y de la SSGM desde ambas perspectivas:

|   | <b>Funciones de la SSGM</b>   | <b>Funciones de las/los Enlaces</b>                        |  |
|---|---|--|--|
| <b>Desde la perspectiva de la SSGYM</b> | Promover al interno del ejecutivo el fortalecimiento de capacidades         | Dudas sobre interés adecuado del ejecutivo                 |  |
|   | Promover el intercambio de información                                      | Más énfasis en prevención y sensibilización                |  |
|   | Acompañamiento / mediación directa  | Lenguaje común en:<br>-Prevención<br>-Manejo de conflictos |  |
|   | Sistema público y transparente de monitoreo                                 | Dedicación de los enlaces al tema                          |  |
|   | Establecer un sistema de alerta Observatorio para monitoreo                 | Diálogo con titulares sobre recursos para tema             |  |
|   | Plataforma virtual, unificar los conocimientos                              | Espacio para articulación entre las instituciones          |  |
|   | Fortalecer el diálogo horizontal entre los Enlaces, documentar aprendizajes |  | Sensibilizar y penetrar instituciones                    |
|   |   |  | Cambio cultural en estilo de conducción y administración |

<sup>15</sup> Cumpliendo con los requerimientos de la OIT respecto al derecho de asociatividad del sector público, existen alrededor de 60 organizaciones sindicales del sector público que están reclamando sus derechos.



| <b>Desde la perspectiva de las/los Enlaces</b> | <b>Funciones de la SSGYM</b>                                   | <b>Funciones de los enlaces</b>                       |
|--|--|---|
|  | Preocupación sobre capacidades de tiempo para enfatizar el rol | Darle seguimiento: comunicación directa con SSGM      |
|  | Visualizar el rol de los enlaces                               | Informar proactivamente a SSGM                        |
|  | Generar propuestas de cómo transformar instituciones           | Poner en función del tema recursos particulares       |
|  | A partir de aprendizaje generado en red                        | Convertirse en sistema de alerta temprana             |
|  | Sensibilizar y capacitar en el tema                            | Agrupar inventario de casos p/institución             |
|  | Dar un paso más a dirigirse no solo a eje                      | Tener recursos de tiempo, olfato                      |
|  | Revisión legal<br>-Competencia en el tema<br>SAE/Sectores      | Promotores de crear unidades de atención de conflicto |
|  | Legalmente: ¿Qué es posible?                                   | Canalizar información y respuestas a SSGM             |
|  | Protocolo que determine facultades y competencias              | Intercambio con otros enlaces                         |
|  |  | Conocer caminos directo en las instituciones          |
|  | Enlace hacia adentro de la institución                         | Enlace hacia SSGM                                     |

Las experiencias logradas en el marco de nuestra asesoría dirigida a la SSGM indican y afirman claramente el alto interés de las/los representantes para la formación y el desarrollo de la Red de enlaces. En la configuración y desarrollo de la Red de Enlaces se debe tener en cuenta unas **características principales**<sup>16</sup>:

- La Red emerge cuando la interacción con otros actores promete beneficios.
- La interacción en la Red se desarrolla mediante intensidades diferenciadas: desde el intercambio de información hasta la co-producción (escalones de co-operación en la red).
- La Red debe valorizar la diversidad de perspectivas y experiencias de sus socios. La base de cooperación es la complementariedad (en vez de la competencia).
- La Red crea una base común de conocimiento y metodologías que facilita la cooperación y crea una identidad común.
- La Red se demarca en primer lugar por la definición de membresía y por sus productos.
- La instancia de coordinación (Punto Focal) tiene que tener cuidado de actuar horizontalmente y con poca jerarquía, así que todos los socios tengan el mismo acceso a la información y que los socios puedan auto-determinar la intensidad de la interacción en la Red. Desequilibrios, causados por ejemplo por la pretensión de mando de socios individuales o por el acceso desigual a información, debilitan a la Red.
- El trabajo en la Red genera una cultura de confianza, que baja los costos de transacción cuando se respetan las reglas concertadas.

La Red de Enlaces afirma unos **factores de éxito** importantes que aplican también para otros sistemas de cooperación, entre otros, los siguientes:

- La Red tiene un enfoque temático claro y una finalidad compartida.

<sup>16</sup> Vgl. Arthur Zimmermann: Kooperationen erfolgreich gestalten. Schäffer Poeschel, Stuttgart 2011

- La Red necesita mantener un ritmo de intercambio e interacción con encuentros periódicos, para que sea fomentada la creación de confianza.
- La Red necesita acuerdos claros y sencillos sobre las reglas mínimas de la membresía, el intercambio y la coordinación por el Grupo Focal.
- Los socios de la Red deben periódicamente reflexionar sobre los avances, los roles de los enlaces y el desarrollo de la Red.

La **gestión** de la Red es, en primer lugar, una **auto-gestión**. La Red evoluciona en función de unas características, entre otros:

1. Individualidad y diversidad: Los socios de la red aportan algo que tiene valor para los otros; al mismo tiempo se mantienen autónomos. La diversidad de los socios se considera una ventaja.
2. El valor de la cooperación para los socios: La membresía y las relaciones con otros socios son importantes para los actores involucrados.
3. Interdependencia: Los socios de la red se complementan y se necesitan mutuamente, nadie puede lograr solo lo que pueden lograr juntos.
4. Inversiones: Los socios de la red movilizan recursos según sus posibilidades y así demuestran su interés en asociarse.
5. Comunicación: Los socios de la red se informan mutuamente y utilizan posibilidades de intercambio. Tensiones y conflictos se trabajan de manera precoz.
6. Integración: Los socios de la red manejan los desequilibrios a través de información y participación.
7. Reglas: Las relaciones de cooperación están siendo fortalecidas a través de un mínimo de reglas prácticas y concertadas.
8. Integridad: Los socios de la red actúan con buena fe, se informan mutuamente de manera abierta y profundizan así la confianza recíproca.

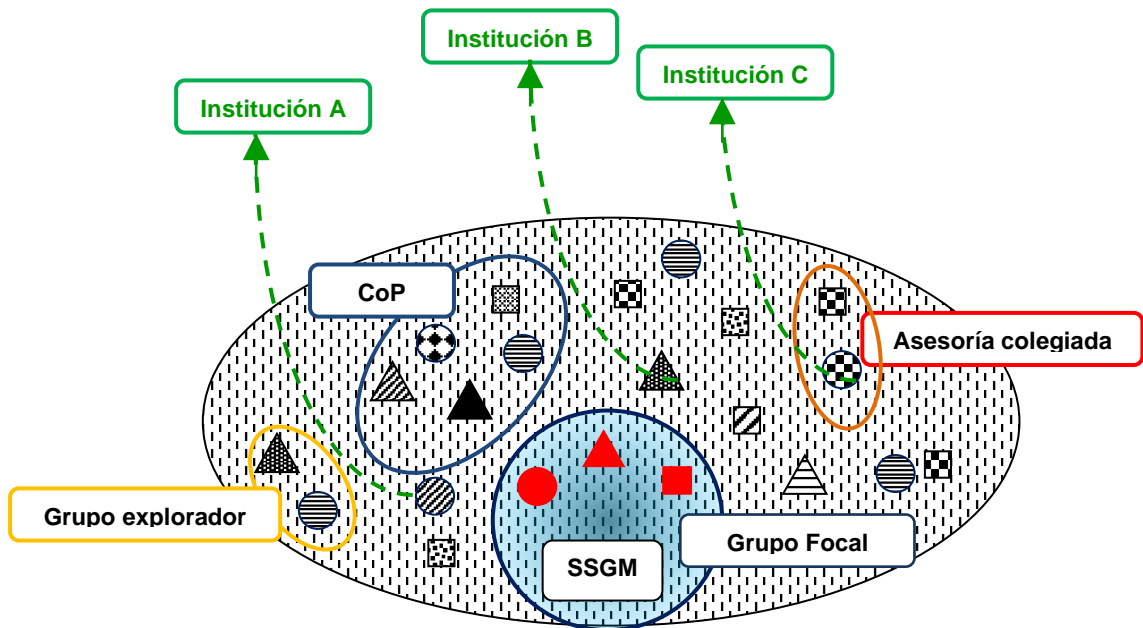
## Dos temas centrales de la asesoría de procesos

### 1. La formación de un Grupo Focal y el posicionamiento de la Red de Enlaces

Como mecanismo de coordinación la Red de Enlaces necesita un Grupo Focal compuesto de la SSGM y hasta tres representantes institucionales. Las funciones principales son:

- Fomento de la comunicación y del intercambio del conocimiento en la Red
- Apoyo a la creación de una base común de conocimiento y métodos
- Clarificación de los roles de las/los Enlaces y del Grupo Focal
- Establecimiento y fomento de CoPs, asesoría colegiada, Grupos exploradores para trabajar temas específicos, por ejemplo género y grupos de edad
- Gestión de las relaciones verticales con las instituciones para fortalecer el reconocimiento de la Red
- Facilitación del monitoreo y de la auto-reflexión de la Red de Enlaces

La arquitectura de la Red de Enlaces se expresa en el siguiente esquema.



La gestión del Grupo Focal está basada en los cinco factores de éxito de Capacity WORKS. Además Capacity WORKS contiene, en la parte sobre cooperación, una serie de instrumentos útiles para la configuración y gestión de redes exitosas. En el marco de la asesoría acompañante estos instrumentos son compartidos con el Grupo Focal de la Red.

La conformación del Grupo Focal puede coincidir con la opción de la SSGM de formar un grupo de expertos interdisciplinario e interinstitucional, con el cual se puedan iniciar y acompañar proyectos de cambio en las diversas instituciones.

En diferentes ocasiones, los mismos miembros de la Red de Enlaces, mayormente altamente comprometidos con su función de enlace, han expresado la necesidad de un apoyo institucional de alto nivel para dinamizar la transferencia de las capacidades adentro de sus instituciones, ya que el tema es, en muchos casos, una función adicional para los miembros de la Red de Enlaces. Al compromiso de las/los representantes institucionales de la Red de Enlaces debe sumarse el compromiso político-institucional. Por lo tanto, el posicionamiento de la Red de Enlaces en las instituciones es de suma importancia. No se puede esperar la aplicación y transferencia exitosa de las capacidades fortalecidas sin el apoyo explícito del nivel gerencial de las instituciones. Como expuesto anteriormente el desarrollo de capacidades prepara el camino hacia la transferencia, sin embargo la SSGM debería, conjuntamente con la Secretaría para Asuntos Estratégicos, fortalecer la apropiación del tema en las instituciones, ya que el proceso de institucionalización de la prevención y transformación de conflictos apenas ha comenzado.

## 2. La comunicación

El segundo tema de asesoría se refiere a la comunicación interna y externa, y a la facilitación de la reflexión sobre avances y el desarrollo de la Red.

- La generación de una base común de conocimiento y de métodos que crea una orientación y un idioma común. Ese idioma común es un incremento esencial de efectividad y eficiencia y da a la Red un perfil hacia fuera.
- El apoyo a la elaboración de productos del conocimiento con alta utilidad para los miembros de la Red.
- La validación de las primeras experiencias con el sistema de alerta temprana y el observatorio planificado por la SSGM para la prevención de conflictos.
- La utilización de la plataforma virtual de comunicación y aprendizaje, accesible para todos los socios de la Red.
- La organización de encuentros e intercambios regionales y eventos públicos.

Respecto a la la facilitación de la reflexión sobre avances, la siguiente lista de chequeo presenta una serie de preguntas guías:

| Preguntas guías  |
|--|
| <b>1. Orientación temática clara y determinación de los objetivos comunes.</b><br>¿Cuál es el beneficio que los socios esperan de su participación en la red?<br>¿Cuáles son las potencialidades que ven, y quieren utilizarlas?<br>¿Cuáles son las capacidades y recursos que les hacen falta para utilizarlos?   |
| <b>2. Intercambio y comunicación entre los socios.</b><br>¿Los socios comunican suficientemente en conjunto? ´<br>¿Los socios intercambian sus experiencias y conocimiento activamente?<br>¿Las formas de comunicación y los encuentros incrementan la confianza?<br>¿Están las reuniones bien organizadas, y conducen a resultados?<br>¿Son los socios capaces de aceptar diferentes percepciones y opiniones?<br>¿Están los conflictos siendo trabajados de manera oportuna, constructiva, abierta y rápida? |
| <b>3. Acuerdo claros y sencillos.</b><br>¿Los socios han concertado reglas del juego mínimas?<br>¿Los acuerdos están siendo respetados?<br>¿Son suficientes las funciones del Grupo Focal?<br>¿Cómo encaja la estructura de la red con los objetivos?  |
| <b>4. Actitud positiva para la diversidad y perspectivas diferentes.</b><br>¿Respectan los socios la pluralidad de opiniones, perspectivas, intereses?<br>¿Los socios de la red han visibilizado y puesto en valor sus recursos?<br>¿Fomenta la base común de conocimiento y métodos la integración y la participación en la red?  |
| <b>5. Verificación de los avances.</b><br>¿Pueden los socios obtener de la red un beneficio proporcional a su aporte?<br>¿Están contentos los socios con la gestión y la coordinación?<br>¿Existen suficientes posibilidades de reflexionar sobre el desarrollo de la red?   |

### 4.2.3 Gestión del conocimiento



**Objetivo:** Las experiencias clave de la SSGM y de las/los representantes institucionales de la Red de Enlaces en el área de la prevención y transformación de conflictos están sistematizadas y documentadas como productos del conocimiento, y además compartidas a nivel regional y a través de un Foro internacional.

Lo esencial en breve:

- El manejo del conocimiento como condición para la sostenibilidad de la medida.
- Los productos del conocimiento diferenciados entre *Buenas prácticas, Modelos de gestión, Kit de atención a emergencias*.
- Captar e incluir el conocimiento implícito, relacionado a experiencias personales.
- Ideas preliminares para el evento nacional y el Foro internacional.

#### Orientaciones:

- La selección y la elaboración de productos del conocimiento se hace en estrecha colaboración con la SSGM y la Red de Enlaces.
- La gestión del conocimiento se orienta en las experiencias y prácticas de las/los representantes institucionales.
- Priorizar lo básico, lo aplicable y lo sencillo.

De manera sucinta, se presentan los enfoques esenciales para la asesoría del proceso de gestión del conocimiento; que se basan en prácticas exitosas en otros programas.<sup>17</sup>

#### **La gestión del conocimiento como piedra angular para la sostenibilidad.**

Como mencionado arriba, la capitalización de experiencias forma la base para la difusión efectiva y el anclaje sostenible de las capacidades en las instituciones. En esta línea se debe enriquecer el conocimiento presente en la Red de Enlaces con el de otras fuentes. Vemos la introducción del sistema de alerta temprana y del observatorio planificado por la SSGM para la prevención de conflictos como una oportunidad para la gestión del conocimiento, ya que se trata de un diseño que abarca a todas las instituciones representadas en la Red de Enlaces.

#### **La gestión del conocimiento es selectiva y orientada hacia la demanda.**

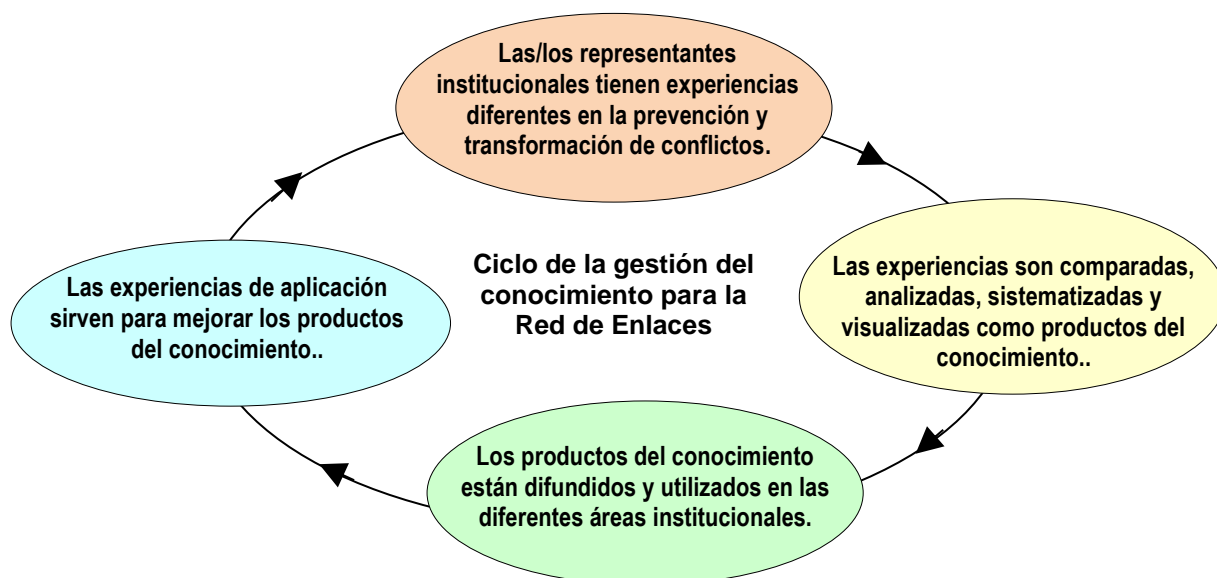
La medida está orientado, como todos los proyectos de cooperación, hacia la innovación. La validación de las experiencias en la gestión de conflictos por lo tanto está orientada preferentemente hacia la innovación pedida por las instituciones. La selección, presentación y difusión de productos del conocimiento de fácil aplicación debe orientarse en la demanda y necesita un olfato para oportunidades. La pregunta guía es: ¿Cuales son los productos que pueden ser anclados fácilmente y con una alta probabilidad en las instituciones? Las variables son, entre otros: la aplicabilidad de los productos del conocimiento, la voluntad de cambio y la capacidad de las/los enlaces para transferirlos.

#### **La gestión del conocimiento como tarea integral de la Red de Enlaces.**

La gestión del conocimiento requiere una reflexión contunua sobre la pregunta: ¿Que (no) ha funcionado, y por qué? ¿Qué estrategias y que procedimientos, que han probado su utilidad en la práctica en contextos diferentes, queremos compartir con otros?

---

<sup>17</sup> Nos referimos particularmente a la asesoría para la gestión del conocimiento en el programa PROMUDE, El Salvador, así que a las experiencias en el desarrollo de capacidades en el marco del Programa CERCAPAZ, Colombia.



### El valor de lo sencillo.

En la elaboración de productos del conocimiento se necesita simplicidad y claridad. Deben ser presentados de manera corta y concisa. La comprensión y el entendimiento tienen prioridad. Textos, imágenes, gráficas, relatos facilitan la transferencia y la difusión. Productos del conocimiento útiles se caracterizan entre otros por las características siguientes:

- son representados de manera fácil, clara, comprensible y concisa.
- tienen, si posible, un carácter modular, lo que significa: pueden ser aplicados de manera gradual.
- pueden ser aplicados en contextos diferentes.
- fortalecen la gobernabilidad democrática y una cultura nueva para la atención de los conflictos sociales con sensibilidad de género y generacional.
- simplifican y aceleran procesos existentes.
- Fomentan la cooperación entre diferentes actores, necesaria para su aplicación.
- captan también el conocimiento implícito y personal.
- proporcionan el acceso a fuentes externas y adicionales de conocimiento.
- agudizan la mirada para opciones y potencialidades nuevas en la transformación de conflictos.

### Incluir el conocimiento implícito relacionado a personas.

Consideramos importantes que los productos del conocimiento representen no solamente aspectos racionales en el sentido de conceptos técnicos explícitos, sino también recojan y visualicen conocimiento y experiencias de las personas (conocimiento implícito), por ejemplo:

- Descripciones y relatos de procesos y enseñanzas de procesos de conflictos.
- Representación de perspectivas e intereses diferentes.
- *Story Telling* para la representación de dificultades, obstáculos y limitaciones vinculadas con los conflictos.

### **La diversidad de los productos del conocimiento.**

Es necesario diferenciar entre varias formas diferentes y complementarias de productos del conocimiento, aunque la frontera entre las formas puede ser muy permeable:

(i) **Buenas Prácticas** que pueden ser alicadas, de manera fácil, en el proceso de la prevención y transformación de conflictos. Pueden servir como ejemplos los siguientes:

- Una estrategia de prevención que explica cómo la institución ha logrado mitigar la conflictividad.
- Una herramienta para el análisis de conflictos que desemboca en la validación de diferentes opciones de transformación.

La Buenas Prácticas son una oferta de baja intensidad. Generalmente no requieren cambios organizacionales profundos en la institución, y pueden difundirse sin asesoría y sin mayor apoyo acompañante.

(ii) **Modelos de Gestión** que sirven para el desarrollo de una capacidad institucional para la prevención y transformación de conflictos, y generalmente requieren cambios organizacionales en la institución, por ejemplo:

- La negociación de protocolos inter-institucionales
- La definición de un proceso político-administrativo que abarca tanto el análisis como la transformación de conflictos

Los módulos de un modelo de gestión generalmente engloban conocimiento en varias dimensiones (cf. ANEXO 02: Perfil de los Modelos de Gestión):

- Economía del modelo de gestión: recursos necesarios, costos de transacción, cálculos de rentabilidad en cuanto al costo-beneficio.
- Necesidad de capacidades necesarias de las/los usuarios del modelo de gestión.
- Adaptaciones organizativas y cambios en las instituciones así que competencias de coordinación inter-institucional.
- Gestión de procesos de negociación entre actores con intereses opuestos..
- Factores críticos de éxito y condiciones mínimas de aplicación.

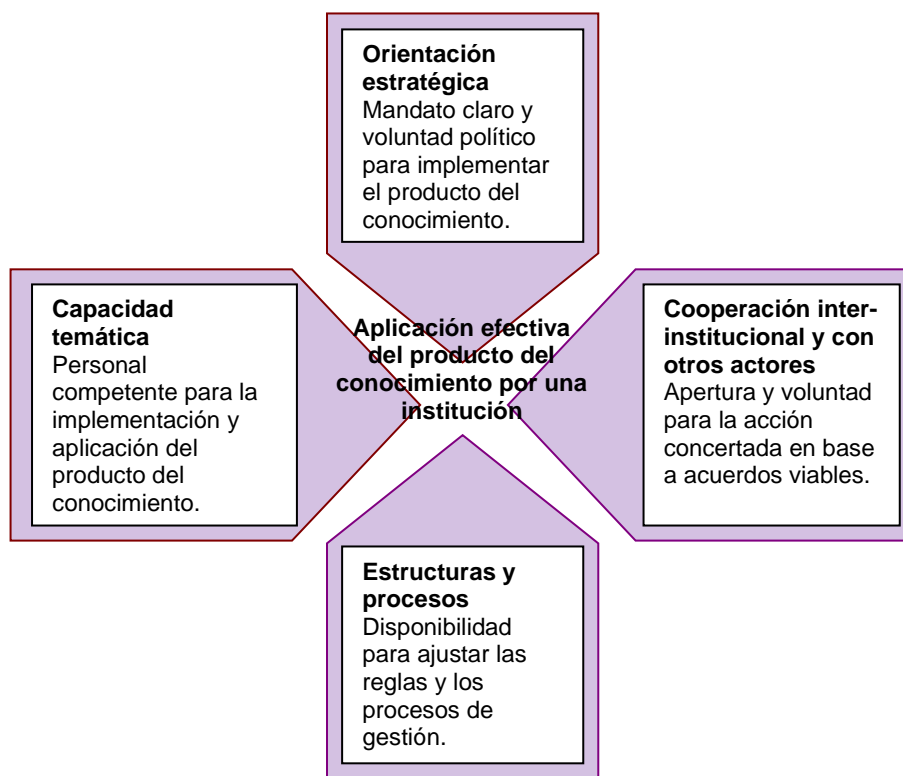
Generalmente la aplicación de modelos de gestión requiere una asesoría y una capacitación acompañante (coaching).

(iii) El llamado **Kit de atención a emergencias** o crisis es una *guía de bolsillo* que presenta una selección de conceptos básicos, Buenas Prácticas y herramientas sobre la base de una nueva cultura para la atención y transformación constructiva de conflictos sociales e inter-institucionales con sensibilidad de género y generacional.

Para poder juzgar el potencial y los contenidos de los productos del conocimiento (Buenas Prácticas, Modelos de gestión, Kit), es oportuno recoger la opinión y los comentarios de la Red de Enlaces con su conocimiento del contexto y de las instituciones.

### **La apropiación de productos del conocimiento implica cambios organizacionales.**

Innovaciones en la prevención y transformación de conflictos son estrechamente vinculadas con cambios organizacionales. Existe una (mala o buena) práctica en el tema y también existen los defensores de estas prácticas. Con vista a nuestras experiencias, se trata esencialmente de cuatro factores de éxito, que facilitan la apropiación de productos del conocimiento en las instituciones.



La aplicación efectiva de un producto del conocimiento requiere adaptaciones gradualmente diferentes en esas cuatro dimensiones. Las instituciones (gerencia y personal clave) deben

- estar convencidas por el producto del conocimiento (orientación estratégica),
- estar listas para articularse con otras instituciones y actores, ya que muchos conflictos carecen de una coordinación entre diferentes actores (cooperación inter-institucional y con otros actores),
- fortalecer sus recursos personales necesarios para la aplicación del producto del conocimiento (competencia temática y de procesos),
- ajustar su organización interna (estructuras y procesos).

### **Evento público a nivel nacional y Foro regional/internacional**

Apreciamos que la medida de cooperación proyecta la organización de un **evento** a nivel nacional (eventualmente con participación regional) que permite sensibilizar en el tema a nivel nacional sobre la importancia de la prevención y transformación de conflictos en la perspectiva de la nueva gobernanza. Pensamos que el tema tiene una gran trascendencia en muchos países latinoamericanos y por ello el intercambio de experiencias con otros países latinoamericanos merece ser parte integral de la gestión del conocimiento, tanto a través de la plataforma virtual como por contactos directos con un grupo de personas de recursos. Un listado corto de tales personas será elaborado conjuntamente con los responsables de la GIZ y la SSGM.

Sin anticipar las discusiones al respecto entre GIZ y la SSGM, y como ideas preliminares el bosquejo de las secuencias principales de tal evento puede ser el siguiente:

- La conflictividad como expresión omnipresente en una sociedad democrática



- Presentación de casos de prevención y manejo de conflictos en la administración pública orientada a la ciudadanía, vinculados con métodos e instrumentos
- Mesas de trabajo con preguntas guías tanto a nivel político-cultural (pautas institucionales) como a nivel operativo (manejo de conflictos)
- Conclusiones para la integración de la prevención y transformación de conflictos como política de Estado

El asesor internacional se compromete de participar en el diseño y se encarga de la moderación del evento.

Referente a la propuesta de un **Foro** con participación regional e internacional y la pregunta de posibles ponentes, constatamos que el listado de personas es realmente largo. Sin embargo, queremos mencionar las personas siguientes:

### **Latinoamericanas/os**

Viviana Barberena Nisimblat, Ph.D. en Administración Pública, trabajó como asesora para los programas GIZ *Mejor Gestión* y *Cercapaz*, Colombia, consultora con amplia experiencia en los temas de la reforma de la administración pública y de transformación de conflictos.

Herbert David Ortega Pinto, M.A. Relaciones Internacionales, especialista en reformas de Estado, concertación y diálogo, trabajó para la OEA para el Programa Centroamericano para el Fortalecimiento del Diálogo Democrático, consultor para la Fundación Soros, GIZ-PCON Guatemala y otros Programas de transformación de conflictos.

Alejandro Becker, M.A. economista, trabajó como asesor para el programa GIZ *Mejor Gestión* y como consultor para el Programa *Cercapaz*, Colombia.

Carlos Augusto Giraldo, M.A. en administración pública, ex Alcalde de Jericó, Colombia, trabajó para el programa GIZ *Mejor Gestión*, Colombia, actualmente está trabajando para el DNP, Colombia.

### **Europeas/os**

Harald Fuhr, politólogo, Universidad Potsdam, dirige un postgrado internacional sobre administración pública, consultor para la GIZ para varios programas en los temas de reforma de Estado, también en El Salvador.

Kathrin Lorenz, socióloga-politóloga, trabaja para el proyecto sectorial GIZ *Paz y Seguridad*, anteriormente ha trabajado en programas de reforma de Estado (Bolivia) y como consultora en los temas de conflictos.

Mario López, historiador, Universidad de Granada, España, trabajó para la Comisión Nacional de Reparación y Perconciliación en Colombia, investigador en los temas de la transformación de conflictos en los países centroamericanos.

Thania Pfaffenholz, socióloga-politóloga, profesora e investigadora para el Graduate Institute of International Relations, Ginebra, y consultora para el Berghof Institute, con amplia experiencia en procesos de transformación de conflictos.

Asumimos que los trabajos preparativos (diseño, programa, ponentes, invitadas/os, etc.) para ambos eventos será abordado oportunamente con los responsables de la GIZ El Salvador y la SSGM.

#### 4.2.4 Monitoreo y evaluación



**Objetivo:** La observación continua de los resultados y procesos clave suministra información actual y relevante para la conducción de la medida.

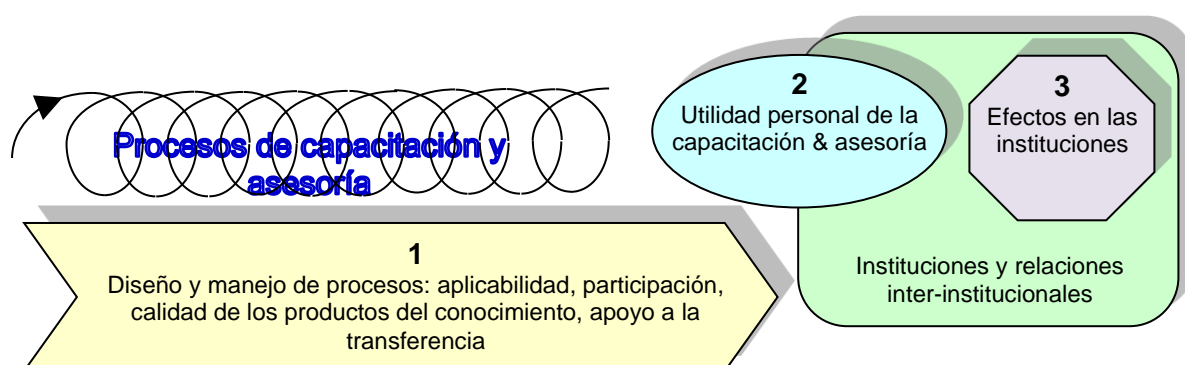
Lo esencial en breve:

- El monitoreo de los resultados se efectúa conjuntamente con la SSGM y la Red de Enlaces con base en los cuatro indicadores.
- El monitoreo de los procesos clave se ejecuta conjuntamente con la SSGM con base a los cinco factores de CW.

Orientaciones:

- Desarrollo de capacidades: Los Talleres básicos y prácticos - que son procesos clave de la medida - finalizan con una evaluación participativa en un formato estandarizado enfocado en la utilidad de las capacidades desarrolladas para el trabajo y en la transferencia en las instituciones. Los resultados de la evaluación sirven a la SSGM y al Grupo Focal para el monitoreo y los ajustes del diseño de los Talleres.
- Gestión de la Red de Enlaces: El monitoreo se ejecuta periódicamente con la SSGM y el Grupo Focal con base a los cinco factores de CW, adaptados a la formación y gestión de la Red de Enlaces. Los asesores disponen de amplia experiencia en la aplicación del instrumento Capacity WORKS.
- Gestión del conocimiento: El monitoreo se enfoca en la utilidad y la aplicación de productos de conocimiento elaborados.

Con base en nuestra experiencia<sup>18</sup> y con miras al monitoreo proponemos entender las tres prestaciones principales de la asesoría de procesos como un conjunto para lograr el objetivo de la medida compuesta de: 1. Procesos de capacitación y asesoría, 2. Utilidad directa de la capacitación y de la asesoría, 3. Efectos en las instituciones.



Podemos imaginarnos el caso, que las personas se pronuncian favorablemente respecto a la utilidad directa y personal, mientras que consideran que los efectos en las instituciones son escaso. Por un lado esto puede ser el resultado de resistencias en las instituciones,

<sup>18</sup> Cf. el instrumento desarrollado por odcp consult en la práctica de asesoría en: GIZ, Capacity WORKS: FE 3, Instrumento 05, Gestión y calidad de procesos de asesoría, p. 169 sig.

por otro, podría deberse a que el diseño de los procesos de capacitación y asesoría es poco adecuado para facilitar la transferencia en las instituciones.

### **La operacionalización de los cuatro indicadores**

Indicador 1: La evaluación del indicador se realiza, tal como se propone, según una encuesta que tiene en cuenta (i) los procesos de capacitación y asesoría, (ii) la utilidad de los métodos e instrumentos proporcionados a nivel individual, (iii) el grado de transferencia y aplicación institucional.

Indicador 2: Proponemos ejecutar una evaluación trimestral breve de la utilidad de la plataforma virtual con un formato estandarizado que proporciona datos sobre

Indicador 3: El indicador es suficientemente claro para ser aplicado tal como se propone.

Indicador 4: El indicador es suficientemente claro para ser aplicado tal como se propone.

## **5. Coordinación y cronograma**

*No vemos las cosas como son,  
las vemos como somos.*

### **5.1 Coordinación y conformación del equipo de asesoría**

La medida de cooperación requiere una concertación y una coordinación estrecha tanto con los responsables de GIZ como con la SSGM y el Grupo Focal para facilitar y fortalecer la apropiación de las nuevas capacidades. Esta coordinación tiene el objetivo operativo directo de asegurar la coherencia metodológica con la SSGM y la Red de Enlaces, compuesta de:

- Coordinación continua con los responsables GIZ y la SSGM: aclaración conjunta de conceptos y sintonización en las relaciones con los socios.
- Coordinación periódica con el Grupo Focal de la Red de Enlaces: clarificación de la estrategia, concertación metodológica, acuerdos sobre los conceptos de talleres y eventos.
- Monitoreo integral con la SSGM y el Grupo Focal de la Red de Enlaces.

Los asesores de odcp consult están conscientes que estos mecanismos de coordinación deben ser basados en confianza, apertura y la voluntad de aprendizaje.

El asesor internacional es responsable para la coordinación interna del equipo de asesores: Dirige y apoya al equipo de asesoría en sus tareas respectivas. El equipo de asesoría está siendo apoyado con un backstopping temático y administrativo de odcp consult.

Proponemos un **equipo de asesoría**, conformado por el asesor internacional (Arthur Zimmermann), un experto regional (Hernán Márquez) y una experta nacional (Floralba Rodríguez Waldo). Después de revisar los TdR llegamos a la conclusión que la presencia in situ de una asesora es necesario para cumplir con los procesos de asesoría, en particular pensando en el la asesoría acompañante a casos específicos y en la comunicación permanente con la SSGM. Esta propuesta significa que el presupuesto previsto para un experto regional se reparte entre los dos expertos.

## 5.2 Cronograma

El inicio de los trabajos esta planeado por el octubre de 2012. El espacio del mandato contiene 12 meses en total. Es razonable tener la planificación temporal flexible, dado que la concertación con la SSGM y la Red de Enlaces tiene prioridad. En el sentido de una línea de tiempo **indicativa**, los pasos de trabajo se reparten más o menos de la manera siguiente:

|       |  | 2012/2013 |       |       |       |       |       |
|-------|--|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Meses |  | 10-11     | 12-01 | 02-03 | 04/05 | 06/07 | 08/09 |
| 1     | Sintonización, coordinación y monitoreo con GIZ y SSGM                   |           |       |       |       |       |       |
| 2     | Talleres básicos: diseño, preparación, implementación, evaluación        |           |       |       |       |       |       |
| 3     | Talleres prácticos: diseño, preparación, implementación, evaluación      |           |       |       |       |       |       |
| 4     | Gestión de Redes: Asesoría Grupo Focal y SSMG                            |           |       |       |       |       |       |
| 5     | Gestión del Conocimiento: productos del conocimiento                     |           |       |       |       |       |       |
| 6     | Intercambio regional: plataforma virtual, grupo de personas de recurso   |           |       |       |       |       |       |
| 7     | Coaching y asesorías acompañantes a casos específicos                    |           |       |       |       |       |       |
| 8     | Evento público nacional: diseño, preparación, implementación, evaluación |           |       |       |       |       |       |
| 9     | Foro internacional: diseño, preparación, implementación, evaluación      |           |       |       |       |       |       |
| 10    | Monitoreo, establecimiento de informes y evaluación                      |           |       |       |       |       |       |

## 6. Personal y Backstopping

No hay nada tan inquietante como la ignorancia en acción.

El asesor internacional (Arthur Zimmermann) y los dos asesores regionales/nacionales (Floralba Rodríguez, Hernán Márquez) disponen de los requerimientos detallados en los TdR, en particular:

- Amplia experiencia en el desarrollo de capacidades y la asesoría de procesos en los temas centrales de transformación de conflictos, moderación de talleres, desarrollo de redes, gestión del conocimiento.
- Conocimiento del contexto salvadoreño y experiencia práctica en la cooperación con las instituciones del país.
- Conocimiento profundo de procesos de reformas con la administración pública y de los retos de la cooperación inter-institucional.
- Competencias temáticas y metodológicas requeridas en los TdR.

- Conocimiento y práctica de aplicación de los instrumentos y procedimientos de la GIZ, en particular de Capacity WORKS.

### **Perfiles breves del equipo de asesoría**

Los CV de las/los asesores se encuentran en el ANEXO 04.

Hernán Márquez, arquitecto y economista, con amplia experiencia en planificación participativo y conducción de procesos, diseño y moderación de talleres, conceptualización de procesos de desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento. Ha trabajado años para programas de la GIZ en el Ecuador y El Salvador. Ha diseñado e implementado procesos de desarrollo de capacidades sobre transformación de conflictos en el Programa Cercapaz, Colombia, y en otros lugares. Es asesor y facilitador certificado para Capacity WORKS.

Floralba Rodríguez, es consultora en desarrollo institucional y organizacional con una larga trayectoria de trabajo para el sector público en el marco de programas bi- y multilaterales. Es especialista en facilitación y moderación de procesos de consulta y diálogo con actores de agendas multisectoriales. Ha conducido procesos de consulta pública y sectorial en torno a políticas públicas, leyes o desarrollos de proyectos con impacto social. Es facilitadora certificada en Capacity WORKS.

Arthur Zimmermann, director de odcp consult, dispone de muchos años de experiencia en la cooperación internacional en los temas de reformas de Estado, desarrollo político-institucional, gestión de redes, economía política, transformación de conflictos y gestión del conocimiento. Ha trabajado para varias programas de la GIZ en la región, entre otros para PROMUDE El Salvador, CERCAPAZ Colombia, PROMODE Ecuador, PROAGRO Bolivia. Es co-autor y facilitador de Capacity WORKS.

El **backstopping temático y administrativo** está asegurado por el personal cualificado de odcp consult, en asuntos temáticos por Jean-Michel Rousseau, especialista en los temas de conflictos y seguridad con amplia experiencia en Colombia, en los asuntos administrativos, gestión de contratos y de logística por Daniel Wegmann, jefe de controlling administrativo.

odcp consult gmbh  
20.08.2012/jmr-hm-az