

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**TESIS PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**ANÁLISIS DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA
TEMPRANA PARA EL MANEJO DE LA CONFLICTIVIDAD, DENTRO DE LA
UNIDAD PARA LA PREVENCIÓN COMUNITARIA DE LA VIOLENCIA DEL
TERCER VICEMINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y SU POSIBLE
INCIDENCIA EN LA REFORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
MATERIA DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

POR

ERWIN LEONARDO LÓPEZ FARFÁN

**AL CONFERÍRSELE EL GRADO ACADÉMICO
DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE**

POLITÓLOGO

GUATEMALA, SEPTIEMBRE 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATMALA

RECTOR MAGNÍFICO
Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL
Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II: Licda. Carmen Oliva Álvarez Bobadilla
VOCAL III: Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV: Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V: Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO: Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR: Lic. Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADORA: Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
EXAMINADOR: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR: Dr. Vinicio González González
EXAMINADOR: Licda. Ericka Griselda Ramos

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO: Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR: Lic. Francisco José Lemus Miranda

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 3 de mayo del 2013

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“Análisis del Diseño e Implementación del Sistema de Alerta Temprana para el Manejo de la Conflictividad, dentro de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Tercer Viceministerio de Gobernación y su Posible Incidencia en la Reformulación de las Políticas Públicas en Materia de Conflictividad Social en Guatemala”**, propuesto por el (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, carné No. **9418085** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador Carrera Ciencia Política



c.c. archivo
sbm/1



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA: Guatemala, seis de mayo del año dos mil trece.

ASUNTO: El (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**,
carné No. **9418085** continúa trámite para la
realización de su tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador
(a) de Carrera Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, pase al Coordinador (a)
de Metodología, Licenciado **Boris Abelardo Cabrera Cifuentes** para que se sirva
emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
seb/2

Catalina Velásquez Azurdia
Licenciada en Relaciones Internacionales
Colegiado 1425

Guatemala 29 de Mayo de 2013

Licenciada
Geidy Magali de Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos

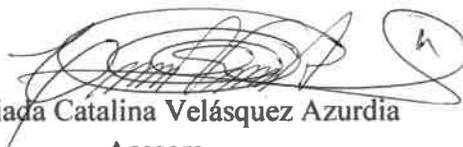
Estimada Directora:

Con atento saludo me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por el estudiante **ERWIN LEONARDO LÓPEZ FARFAN**, con carné No. **94-18085**, titulada **“DE AVESTRUZ A CONSPIRADOR: EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA COMO INSTRUMENTO PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL”**, el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Politólogo, en el grado de licenciado.

En dicho trabajo el sustentante realiza un serio y profundo esfuerzo de investigación sobre el Sistema de Alerta Temprana en materia de conflictividad social y su posible impacto en el desarrollo de políticas públicas. Por ello, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados son un importante aporte que el profesional hace desde la academia.

Por tal virtud me es grato informarle que la tesis presentada, tiene las cualidades y requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por lo tanto la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador, para su graduación profesional.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mis más altas muestras de consideración y respeto.


Licenciada Catalina Velásquez Azurdia
Asesora

Erwin
9/7/2013
NO: 10.



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala
17 de mayo del 2013

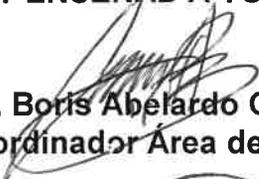
Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado **“Análisis del Diseño e Implementación del Sistema de Alerta Temprana para el Manejo de la Conflictividad, dentro de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Tercer Viceministerio de Gobernación y su Posible Incidencia en la Reformulación de las Políticas Públicas en Materia de Conflictividad Social en Guatemala”**, presentado por el (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, carné No. **9418085**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Boris Abelardo Cabrera Cifuentes
Coordinador Área de Metodología



Se envía expediente
c.c. archivos
seb/3

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinte de mayo del año dos mil trece.

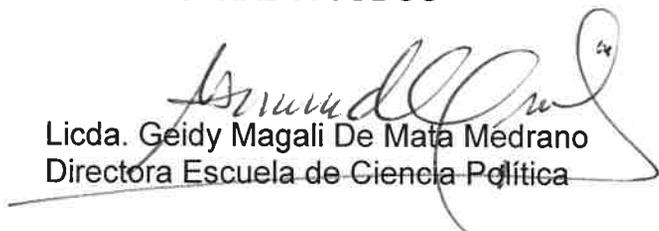
ASUNTO: El (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, carné No. **9418085** continúa trámite para la realización de su tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor (a).

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. archivos
seb/4

Teléfono 2418-8702

Planta USAC: 2418-8000 Exts. 85382 y 1476

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 22 mayo del 2013

Licenciada
Geidy Magali De Mata M.
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“Análisis del Diseño e Implementación del Sistema de Alerta Temprana para el Manejo de la Conflictividad, dentro de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Tercer Viceministerio de Gobernación y su Posible Incidencia en la Reformulación de las Políticas Públicas en Materia de Conflictividad Social en Guatemala”**, propuesta por el (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, carné No. **9418085** puede autorizarse como Asesor (a) a Licenciado **Catalina Velásquez Azurdia**.

Cordialmente,
“ID Y ENSEÑAD A TODQS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador Carrera Ciencia Política



c.c. archivo
sbm/5

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinticuatro de mayo del año dos mil trece.

ASUNTO: El (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán** carné No. **9418085** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Carrera correspondiente, pase al (a) Asesor (a) de Tesis Licenciada **Catalina Velásquez Azurdía**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Geidy Magali De Mata Medrano
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía expediente
c.c. archivos
sbm/6

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, doce de febrero del año dos mil catorce.

ASUNTO: El (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, carné No. **9418085** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) **Catalina Velásquez Azurdia**, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



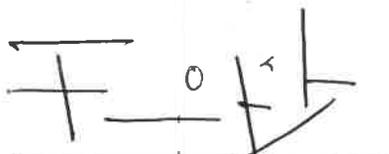
Se envía el expediente
c.c. archivo
sbm/7

Teléfono 2418-8702
Planta USAC: 2418-8000 Exts. 85382 y 1476



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día catorce de febrero del año dos mil catorce, se realizó la defensa de tesis presentada por **Erwin Leonardo López Farfán** carné No. **9418085** para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política, titulada: **“Análisis del Diseño e Implementación del Sistema de Alerta Temprana para el Manejo de la Conflictividad, dentro de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Tercer Viceministerio de Gobernación y su Posible Incidencia en la Reformulación de las Políticas Públicas en Materia de Conflictividad Social en Guatemala”**, ante el Tribunal Examinador integrado por 1) Lic. Francisco José Lemus Miranda 2) Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas y 3) Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Examinador (a)


Examinador (a)


Coordinador (a) de Carrera

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
seb/8a





ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el dieciocho de febrero del año dos mil catorce, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por 1) **Lic. Francisco José Lemus Miranda** 2) **Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas** y 3) **Lic. Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis “Análisis del Diseño e Implementación del Sistema de Alerta Temprana para el Manejo de la Conflictividad, dentro de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Tercer Viceministerio de Gobernación y su Posible Incidencia en la Reformulación de las Políticas Públicas en Materia de Conflictividad Social en Guatemala”, presentado por el (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Mira Sandoval', written over a horizontal line.

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador (a) de Carrera

c.c. archivos
seb/8b





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiocho de agosto del año dos mil diecisiete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“Análisis del Diseño e Implementación del Sistema de Alerta Temprana para el Manejo de la Conflictividad, dentro de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Tercer Viceministerio de Gobernación y su Posible Incidencia en la Reformulación de las Políticas Públicas en Materia de Conflictividad Social en Guatemala”**, presentada por el (la) estudiante **Erwin Leonardo López Farfán**, carné No. **9418085**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marcio Palacios Aragón".

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/9

DEDICATORIA

A mi familia.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1	Pág.
CAPITULO		
I MARCO GENERAL		
1.1 Marco Metodológico	3	Pág.
1.1.1 Planteamiento del Problema	3	Pág.
1.1.2 Delimitación	4	Pág.
1.1.3 Preguntas de investigación	4	Pág.
1.1.4 Objetivos	5	Pág.
1.1.5 Aspectos metodológicos	5	Pág.
1.2 Marco Teórico	8	Pág.
1.3 Marco institucional	23	Pág.
CAPITULO		
II EL SISTEMA Y SU CONTEXTO		
2.1 Algunas experiencias internacionales	31	Pág.
2.2 Antecedentes en Guatemala	34	Pág.
2.2.1 Inicios	35	Pág.
2.2.2 Principales fases de creación previas a la implementación	36	Pág.
2.2.3 Metodología e instrumentos	36	Pág.
2.2.4 Lecciones aprendidas	43	Pág.
2.3 Alerta Temprana en UPCV	45	Pág.
2.3.1 Sistema de información SAT	46	Pág.
CAPITULO III		
LA CONFLICTIVIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA		
3.1 ¿Estado, sociedad o integralidad? Enfoques teóricos en el análisis de políticas públicas	52	Pág.
3.2 Instrumentos	53	Pág.
3.2.1 Tipología	54	Pág.
3.2.2 Casos específicos	55	Pág.
3.2.3 Clasificación analítica	59	Pág.
3.2.4 Semaforización	61	Pág.
3.2.5 Ponderación de los conflictos	63	Pág.
3.2.6 Mapeo institucional	67	Pág.
3.3 Actores	70	Pág.
3.4 Recursos del Sistema	77	Pág.
3.4.1 Humanos	77	Pág.
3.4.2 Financieros	78	Pág.
CAPITULO IV		
EL ANÁLISIS DE LAS VARIABLES	82	Pág.
CAPITULO V		
RESULTADOS DEL ANÁLISIS	87	Pág.
BIBLIOGRAFIA	98	Pág.

Introducción

El título de esta tesis de grado hace referencia a una conocida sentencia de Michel Godet¹, acerca de las diferentes posturas que son adoptadas por las personas al verse confrontadas con una realidad problemática o conflictiva². Según este autor, una persona puede asumir cualquiera de estas actitudes: a) Avestruz, es decir, esconderse y no hacer algo, esperando que las cosas se solucionen por sí mismas; b) Bombero o reactivo, quienes reaccionan ante un problema o conflicto cuando ya existen indicios claros de violencia; c) Previsor, quien trata de anticiparse a la violencia, pero sin intentar modificar el futuro, y; d) Conspirador, quien busca construir y modelar el futuro en función de sus intereses, sin dejar que el azar decida por ellos.

Los Sistemas de Alerta Temprana (Early Warning System en inglés) aunque situados en el tercer aspecto citado, pueden ser útiles en la formación de un futuro deseable (futura³) según los objetivos e intereses de país en términos de conflictividad y violencia. La conspiración en este caso, busca transformar la política como “arte de lo posible” en “arte de lo deseable” moldeando el presente para transformar el futuro.

El objetivo de un sistema de Alerta Temprana es la generación de información oportuna y útil para la toma de decisiones, utilizando para ello un proceso de transformación, recolección y análisis de información obtenida a través de fuentes primarias (campo) y secundarias (estadísticas). A pesar de su utilidad, los sistemas han sido poco utilizados y han contado con escaso apoyo político por parte de los tomadores de decisión. Una muestra de ello es que solamente existe una experiencia previa en el tema específico de la conflictividad, aspecto que es desarrollado en el capítulo II.

¹ Michel Godet es un prospectivista francés creador de la metodología de análisis estructural de impactos cruzados –MICMAC-, software que es utilizado en esta tesis como metodología para el desarrollo del análisis prospectivo.

² La definición de conflicto que es utilizada en esta investigación es desarrollada en el marco teórico (ver capítulo 1).

³ En prospectiva existen dos tipos de futuros: los futurables o estados futuros deseables; y los futuribles, o estados futuros posibles. Son complementarios y para la formulación de escenarios es positivo tomar en cuenta ambos.

No obstante ser esfuerzos operativos, los Sistemas de Alerta Temprana parten de una base teórico-conceptual, sin la cual no puede llegarse a resultados satisfactorios. Por esta razón, en el capítulo I desarrollamos un marco general conformado por 3 elementos: a) Marco teórico, que define los conceptos dentro de los cuales se desarrollan los sistemas de alerta temprana; b) Marco metodológico, que establece los mecanismos utilizados para el desarrollo, implementación y análisis de los mismos, y; c) Marco institucional, que determina el espacio público en el cual convergen este tipo de políticas públicas.

En el capítulo III, exponemos en grandes rasgos los principales elementos del SAT desarrollado dentro de la Unidad Técnica del Tercer Viceministerio de Gobernación, enfocándonos en 2 grandes aspectos: a) diseño y; b) implementación. Finalmente, en los capítulos IV y V procedemos al análisis del Sistema, utilizando para ello dos procedimientos y metodologías complementarias. Por un lado, examinamos los instrumentos ad-hoc elaborados por el equipo de analistas del SAT del Ministerio de Gobernación en colaboración con las otras 4 instancias que conforman el sistema. Por otro lado, realizamos un análisis detallado del contexto, los actores y el sistema mismo. En el mismo sentido, como consecuencia lógica de lo anterior, elaboramos recomendaciones y conclusiones que pueden ser útiles en las siguientes etapas del proyecto. Se incluye asimismo, como parte de los anexos, una propuesta de mecanismos de coordinación inter e intra institucional como aporte del autor al éxito del proyecto.

Capítulo I

Marco general

1.1 Marco metodológico

1.1.1 Planteamiento del problema

El conflicto en Guatemala tiene costos que van más allá de lo económico. Por un lado, existe una dimensión humana que afecta además la gobernabilidad del país, de modo de no permitir el desarrollo de comunidades enteras y de una buena porción del país. Pero además, el conflicto está asociado a la violencia delincinencial, puesto que la no atención al conflicto produce desigualdad e incentivos para la evasión de la ley.

Aunado a lo anterior, el conflicto tiene además diversos momentos en su tratamiento, desde la atención temprana –cuando todavía no es visible como conflicto- hasta la irrupción de las fuerzas públicas –lo que es más evidente en los recurrentes desalojos, en el caso de los conflictos agrarios principalmente-. Es en el primer punto donde el Estado de Guatemala tiene la mayor deficiencia histórica, pues ha carecido de un mecanismo que permita minimizar los costos de la conflictividad de acuerdo a los intereses de país y no solamente de un grupo social.

Dentro de la atención temprana, el principal instrumento utilizado ha sido en diferentes países los Early Warning Systems, o sistemas de Alerta Temprana. Estos, son mecanismo que permiten conocer a partir del manejo efectivo de información, la naturaleza y los principales actores de los conflictos sin importar la región en donde surjan. Esta información es sobre todo, útil para la toma de decisiones al más alto nivel; pero además, permite la coordinación efectiva entre todas las instancias que trabajan la temática de la conflictividad y que estén involucradas dentro del sistema.

Por otro lado, el análisis de este tipo de iniciativas –apoyadas fundamentalmente por la comunidad internacional- ha estado ausente en el ámbito académico, lo que no ha permitido

que exista esa necesaria relación entre teoría y práctica, que permitiría que el diseño de una política pública tenga éxito y sea rentable en el largo plazo.

1.1.2 Delimitación:

Unidad de análisis: la unidad de análisis de esta investigación estará definido en el marco institucional de la unidad técnica del Tercer Viceministerio de Gobernación. Dentro de las principales facultades de esta Unidad, se encuentran: la elaboración de políticas públicas que tiendan a la reducción de la violencia a través de un enfoque preventivo, privilegiando el sistema de consejos de desarrollo y los procesos de descentralización en el país. Por otro lado, también se estipula que deberá actuar en cualquier caso que involucre la prevención y el mantenimiento de la gobernabilidad dentro de las funciones específicas del Ministerio de Gobernación (seguridad interna).

Período histórico: El estudio abarcará el período comprendido entre el 2011 y 2012.

Ámbito geográfico: El estudio tendrá como ámbito geográfico el nivel nacional, dado que la política pública a estudiar se desarrolla en el marco de una política de conflictividad.

1.1.3 Preguntas de investigación

- a) ¿Cuánta concordancia existe entre el diseño teórico del Sistema de Alerta Temprana para el manejo de la Conflictividad y su implementación real en el contexto actual?
- b) ¿En qué forma puede incidir la implementación exitosa del Sistema en una gestión y manejo positivo de la conflictividad guatemalteca?
- c) ¿Qué elementos existentes dentro de la estructura estatal, permitiría mejorar el Sistema de Alerta Temprana para su óptima implementación y eficacia?

1.1.4 Objetivos

General:

Analizar las ventajas y limitantes funcionales en el diseño e implementación del Sistema de Alerta Temprana para el manejo de la conflictividad en la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, del Tercer Viceministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación

Específicos:

1. Revisar y analizar la eficiencia y eficacia de las herramientas técnicas utilizadas en el diseño del Sistema de Alerta Temprana para el manejo de la Conflictividad.
2. Establecer posibles retos y obstáculos en la implementación y desarrollo del Sistema de Alerta Temprana para el manejo de la Conflictividad a partir de un análisis prospectivo de la hoja de ruta 2011-2015 establecida.
3. Plantear posibles líneas de acción para el mejor desempeño de una política pública integral en materia de conflictividad a partir de la experiencia del Sistema de Alerta Temprana

1.1.5 Aspectos metodológicos

El método de esta investigación es descriptivo con enfoque cualitativo. Las investigaciones descriptivas se caracterizan porque “buscan definir las propiedades y definir las características y perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno sometido a un análisis”. Su objetivo consiste en “llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la

predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables.” (VAN DALEN, 2008:31).

Estas variables se operativizan en algunos casos a través de hipótesis de trabajo. En nuestro caso, utilizaremos en lugar de hipótesis, preguntas de investigación. La razón de ello, obedece a que el estudio no pretende mostrar una relación de tipo estadístico entre dos variables, sino por el contrario, hacer una descripción de una política pública y a partir de ahí, analizar su impacto y prever algunas consecuencias de su utilización.

El enfoque cualitativo parte de herramientas y técnicas que tienen como objetivo profundizar en algunos aspectos a partir de las experiencias, conocimientos y lecciones aprendidas de líderes, expertos y otros actores clave, sobre una temática en particular. En este sentido, utilizaremos los grupos focales, las entrevistas a profundidad y la investigación documental como instrumentos clave para el análisis de la política pública en materia de conflictividad.

El grupo focal es un instrumento que tiene su origen en el ámbito empresarial, y que fue generalizándose a partir de la década de los sesenta en las ciencias sociales. Esta época coincide con el apogeo de la fenomenología y el subjetivismo como metodología de abordaje en distintas disciplinas, lo cual no es casualidad, sino que por el contrario, representa un enfoque relativamente nuevo que toma como su centro el individuo, y que buscaba en primera instancia minimizar el impacto que teorías basadas en la influencia de la sociedad y las estructuras, manifestaban sobre el individuo.

En pocas palabras, el grupo focal es una herramienta cualitativa, la cual reúne un número variable de personas (entre 5 y 15 personas) con determinados rasgos en común -en nuestro caso, analistas del sistema de alerta temprana- que puedan proveer de información profunda y amplia sobre el tema a tratar. Su estructura parte de preguntas generadoras (ver anexo 1) que son desarrolladas en una o más sesiones de trabajo en forma de conversación y tratando de buscar una participación amplia.

En el aspecto que nos ocupa, el grupo focal se realizó en dos sesiones, con una duración de dos horas cada una. En la primera sesión se trabajó con 5 analistas propios del Sistema de Alerta Temprana que laboran en la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia; mientras que la segunda se realizó con 8 analistas de las otras instancias que participan en el Sistema. Se tomó en cuenta a éstos últimos debido a su experiencia previa en el análisis y en la implementación de políticas públicas, no obstante que no son parte del estudio como unidades de análisis.

Por otro lado, se realizaron entrevistas a profundidad a actores considerados claves para el entendimiento y análisis del Sistema. Para su selección, se tomó en cuenta las siguientes variables: experiencia en el tema; posición dentro de la estructura administrativa (tomadores de decisión) y conocimiento o expertise teórico. Se realizaron 5 entrevistas a profundidad entre los meses de julio y octubre de 2011. Las entrevistas se basaron en dos campos fundamentalmente: lecciones aprendidas; y dificultades y retos para implementación. Esto fue clave, sobre todo en la parte del análisis prospectivo realizado.

En la medida de lo posible, la metodología utilizada fue de carácter participativa, a través de mesas técnicas y discusiones sobre el diseño del SAT y de sus componentes. En las mencionadas discusiones se priorizó la experiencia de las distintas instituciones que participaron, sobre todo tomando en cuenta aquellos casos específicos que ya sea por su complejidad práctica o por su carácter estructural, permitiera establecer mejores mecanismos de interpretación.

Además de lo anterior, también se realizó la revisión bibliográfica de libros y documentos que por su importancia pudieran ayudar a entender y plantear el fenómeno de la conflictividad de manera adecuada. Esto fue de mucha importancia sobre todo en la formulación de la tipología y en la ponderación de los conflictos. También se revisó documentos sobre experiencias internacionales, lo que nos permitió tener de una forma clara aquellos aspectos que han tenido éxito, mientras que nos advierten sobre obstáculos que deben ser previstos.

Un instrumento que merece mención aparte, debido al poco conocimiento que se tiene al respecto, es el programa utilizado para el análisis prospectivo. El método MICMAC fue desarrollado por prospectivistas franceses a mediados de los setenta, siendo su objetivo principal conocer, a partir de una estructura de variables interrelacionadas surgidas de discusiones y diálogos con expertos en una temática, aquellos aspectos contraintuitivos que permitan moldear el futuro. En este sentido, la prospectiva política no es una ciencia, ya que no parte de hechos, ni realiza análisis de tendencia.

La prospectiva puede ser mejor entendida como un arte, en la cual se imaginan futuros alternos y se toman medidas en función de dos grandes líneas: por un lado, los futuribles, o escenarios futuros que sean posibles; y por otro lado, los futurables, o escenarios que sean deseables (pero realistas). En el software⁴ las relaciones entre variables se realizan de manera automática, lo que facilita tomar en consideración aspectos del futuro (o características del mismo) que de otra manera no podrían surgir.

Finalmente, como podrá deducirse de lo anterior, la investigación se realiza a posteriori, es decir, parte de una mirada retrospectiva del Sistema. Se hizo de esta manera debido a que solamente se analiza la fase de diseño e implementación inicial del proyecto, dejando de lado la fase de evaluación (pendiente de ejecución).

1.2 Marco teórico

Max Weber define al Estado como el “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.” (pp. 43-44) En este mismo sentido, y para poder entender de mejor manera la definición, el mismo autor plantea que un instituto se entiende como aquella “asociación cuyas ordenaciones estatuidas han sido ‘otorgadas’ y rigen de hecho (relativamente) con respecto a toda acción que con determinadas características dadas tenga lugar en el ámbito de su poder.”(p.42) Es

⁴ Se utilizará en lo siguiente el anglicismo “software” en la medida en que el concepto “programa” puede generar confusión ya que así es como se denomina también a uno de los elementos componentes de una política pública.

otorgada en el sentido que no deriva “de un pacto personal y libre de todos los miembros” (p.41). Esto significa que no se necesita de la aprobación expresa de cada individuo, sino por el contrario, de la “decisión mayoritaria a la que la minoría se somete” (p.41)

La importancia de la definición anterior radica en por lo menos dos aspectos: por un lado, la condición de pretensión al monopolio legítimo de la fuerza; y por otro lado, la existencia de un cuadro administrativo que permita mantener con éxito esa pretensión. En el caso del primero, ha existido confusión teórica en cuanto a la noción weberiana de Estado. Así, por ejemplo, Roth Deubel (2002) menciona que “si nos referimos a los criterios weberianos de definición del Estado [...] parece ser que países como Perú, Colombia, México y Brasil, no los cumplen. En efecto, tanto el monopolio de la violencia legítima como el monopolio del control territorial no son realidad.” (p.23). En el mismo sentido se expresan Subirats et al. (2008) cuando afirman que “se supone que el Estado es el único que goza de un poder de coerción sobre todos los otros subsistemas de la sociedad y sobre los ciudadanos (monopolio de la violencia legítima según Max Weber).” (p.61).

No obstante estas interpretaciones, si se revisa la definición de Weber de arriba, se notará fácilmente que se refiere al cuadro administrativo que mantiene con éxito la *pretensión* de la violencia legítima. Es decir, el éxito del cuadro administrativo no se refiere a la violencia legítima, sino solamente a la pretensión de esa fuerza. Entonces, es posible la existencia de un Estado que no tenga el control territorial ni el monopolio de la violencia (tal como muchos países latinoamericanos, Guatemala incluida), y sin embargo, sea un Estado en toda regla -siempre y cuando mantenga con éxito la pretensión de tener esos caracteres-. Este punto viene a colación debido a las dudas que surgen en análisis de todo tipo, sobre si en Guatemala existe o no un Estado, dada la vulnerabilidad del mismo y el espacio cada vez más grande que ocupan actores ilegales como el narcotráfico y el crimen organizado.

La segunda característica mencionada (cuadro administrativo) toma la forma de burocracia⁵ cuando se compone de funcionarios individuales, quienes tienen las siguientes características:

⁵ Aunque para Weber es posible la existencia de burocracia privada, nosotros tomaremos el término como es conocido popularmente, es decir, como sinónimo de estructura gubernamental solamente.

- a) “personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo;
- b) en jerarquía administrativa rigurosa
- c) con competencias rigurosamente fijadas,
- d) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según
- e) calificación profesional que fundamenta su nombramiento –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación-;
- f) son retribuidos en dinero con sueldos fijos [...]
- g) ejercen el cargo como su única o principal profesión,
- h) tienen ante sí una carrera, o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio [...]
- i) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- j) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.” (p.176)

Nos permitimos esta cita tan extensa en virtud de su importancia para el caso a estudiar en esta investigación. En este sentido queremos hacer énfasis en algunos aspectos de la burocracia, tal como la entiende Weber: primero, el que la libre selección por medio de contrato sea solamente formal (en principio); distinción que es fundamental en algunos casos prácticos y que puede afectar –tanto positiva como negativamente- el diseño de políticas públicas y el actuar gubernamental en general. En el caso de Guatemala, la selección de personal funciona en muchos casos a partir de demandas y exigencias de sectores u organizaciones específicas (partidos políticos, sector mujeres, CACIF⁶, etc.), lo que limita severamente la libre selección de personal adecuado para las instituciones y afecta, tal como mencionamos, la eficiencia de las políticas públicas.

Un segundo aspecto a resaltar, es la existencia de una rigurosa jerarquía administrativa. Su importancia estriba en que, como veremos más adelante, la noción de sistema en el marco de una política pública tiende idealmente hacia una estructura horizontal, lo cual contradice la verticalidad del rigor jerárquico, propio del Estado weberiano. Esto se muestra clave en

⁶ El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF- es la institución articuladora de los intereses hegemónicos (Gramsci) que juega un rol importante en la definición de políticas públicas y elección de funcionarios públicos, dado el margen de libertad que les concede la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

nuestra investigación, en virtud de la dificultad y el reto que representa el diseño e implementación de una política pública interinstitucional (horizontal) dentro de una estructura rigurosamente jerárquica (vertical).

Finalmente, queremos hacer mención que la noción de Estado de Weber se refiere a la concepción moderna del mismo (sincrónico) y no a su concepción histórica (diacrónica). En este sentido, una definición diacrónica toma en cuenta aquellos aspectos que son inherentes a cualquier Estado.

El marxismo –como referente de esta escuela- asume al Estado como parte de un proceso de lucha de clases en el cual se parte de la necesidad de contar con una fuerza permanente (por parte de la clase dominante) que permita mantener la base o estructura social, en detrimento de las clases desposeídas. Su origen (del Estado) parte de la división social del trabajo y la transformación paulatina del derecho materno en derecho paterno (Engels). Aunque importante, la noción marxista de Estado se nos muestra débil para el análisis de políticas públicas, en particular porque asume a priori, la intencionalidad negativa de las políticas públicas (instrumentos de dominación de una clase sobre otra) y cierta predisposición al determinismo, en el sentido del fin inminente del Estado (Marx).

Por otra parte, el Estado moderno se ha mostrado (en términos generales) efectivo en su sostenibilidad a través de reformas paulatinas. En esto, han jugado un papel especial en los últimos años, la noción de política pública. En español, el término contiene cierta ambigüedad que es necesario aclarar. En efecto, los aportes teóricos sobre el tema coinciden en afirmar que es necesario diferenciar entre «*polity*» entendido como el acceso “al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales” de «*politics*» entendido como “las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales” y «*public policy*» (SUBIRATS et al. 2008:37). Este último término es el que nos interesa, pues hace referencia al qué hacer del gobierno en función de demandas ciudadanas particularmente sensibles.

En la literatura sobre el tema, se encuentra una gran variedad de definiciones de política pública. Nosotros consideraremos dos de ellas, en función de los objetivos de este estudio. En primer lugar, se habla de política pública como “un conjunto conformado por uno o

varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.” (REUTH, 2002:27)

Un aspecto a resaltar en esta definición es que restringe las políticas públicas a las instituciones y organizaciones gubernamentales, dejando de lado a actores privados y externos, tales como organismos internacionales y empresas, que pueden jugar un papel importante en cualquier fase de las políticas públicas. Por otro lado, evita referirse a la coherencia con que deben contar las diferentes acciones que conforman la política. Puede suceder en efecto, que una política tendiente a atraer turismo, pueda tener efectos contrarios con acciones como, establecer un horario para la venta y consumo de alcohol.

Subirats et al. Proponen la siguiente definición analítica de políticas públicas basados en la experiencia reciente del contexto europeo: se le define como una “serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”. (p. 38)

Como se observa, esta definición incluye muchos aspectos obviados por Reuth y que tienen importancia para los objetivos de la presente investigación. Por un lado, aunque da importancia a los actores estatales, no descuida el aporte y la incidencia que pueden tener actores externos. Esto es importante cuando pensamos en el papel que puede tener una política pública que se piense como sistema, tal como el caso de Alerta Temprana. En muchos casos, estas instituciones extra-estatales, como los medios de comunicación, agencias de cooperación internacional y sectores empresariales, pueden servir como impulsores o detractores importantes del proyecto, razón por la cual es importante incluirlos dentro del análisis de las propuestas.

En segundo lugar, plantea la necesaria coherencia de las políticas públicas, en el entendido que, dado el caso, una política de desalojo constante y sin diálogo, reduciría la efectividad de una alerta temprana. Es aquí donde cobra importancia la noción de sistema y el vínculo entre sus distintos elementos constitutivos. La noción de sistema muestra dificultades para ser expresada de manera que pueda establecerse sin ambigüedades. Existen diferentes maneras de entender el concepto según la óptica desde la que se analice o la concepción filosófica que se postule.

El concepto de sistema en general está sustentado sobre el hecho de que ningún ente puede existir aislado completamente y siempre tendrá factores externos que lo rodean y pueden afectarlo. Según Sartori, un sistema existe cuando a) exhibe propiedades que no corresponden “a una consideración separada de los elementos que lo componen” y; b) cuando “sea resultado de, y consista en, las interacciones estructuradas de sus partes componentes, lo cual implica que esas interacciones establecen los límites, o al menos la limitación, del sistema.” (Sartori, 2005:76). Es decir, los elementos básicos de un sistema son: la unidad de elementos formando un todo, las interacciones de esos elementos dentro del todo, y finalmente, los límites auto-mantenidos del todo hacia el exterior y al interior del mismo.

La anterior definición nos muestra algunos elementos que pueden servir de base para identificar y comprender (en sentido weberiano) el sistema como un todo: en primer lugar, el sistema como ente; en este sentido, la entidad puede entenderse como lo que constituye la esencia de algo y es por tanto, un concepto primario. Las entidades pueden tener una existencia concreta, si sus atributos pueden percibirse por los sentidos y por lo tanto son medibles, y una existencia abstracta si sus atributos están relacionados con cualidades inherentes o propiedades de un concepto.

En segundo lugar, los atributos, que determinan las propiedades de una entidad al distinguirlas por la característica de estar presentes en una forma cuantitativa o cualitativa. Los atributos cuantitativos tienen dos elementos: La dimensión y la magnitud. La dimensión es una percepción que no cambia y que identifica al atributo, para lo cual se utilizan sistemas de medida basados en unidades o patrones, ejemplos de dimensión son Kg., tamaño, sexo, color, etc. La magnitud es la percepción que varía y que determina la

intensidad del atributo en un instante dado de tiempo, para lo cual se utilizan escalas de medida, tales como: la nominal, la ordinal, la de intervalo y la de razón, ejemplos de magnitud son: 30 Kg., 20 empleados, etc.

En tercer lugar, las relaciones, que determinan la asociación natural entre dos o más entidades o entre sus atributos. Estas relaciones pueden ser estructurales, si tratan con la organización, configuración, estado o propiedades de elementos, partes o constituyentes de una entidad y son funcionales, si tratan con la acción propia o natural mediante la cual se le puede asignar a una entidad, una actividad en base a un cierto objetivo o propósito, de acuerdo con sus aspectos formales (normas y procedimientos) y modales (criterios y evaluaciones).

En cuarto lugar, el ambiente, es el conjunto de todas aquellas entidades, que al determinarse un cambio en sus atributos o relaciones pueden modificar el sistema. Se refiere al contexto en que se desenvuelve el sistema.

En quinto lugar, el objetivo, es aquella actividad proyectada o planeada que se ha seleccionado antes de su ejecución y está basada tanto en apreciaciones subjetivas como en razonamientos técnicos de acuerdo con las características que posee el sistema.

Algunas de las características que los sistemas exhiben son las siguientes:

1. Interrelación e interdependencia de objetos, atributos, acontecimientos y otros aspectos similares. Toda teoría de los sistemas debe tener en cuenta los elementos del sistema, la interrelación existente entre los mismos y la interdependencia de los componentes del sistema. Los elementos no relacionados e independientes no pueden constituir nunca un sistema.
2. Totalidad. El enfoque de los sistemas no es un enfoque analítico, en el cual el todo se descompone en sus partes constituyentes para luego estudiar en forma aislada cada uno de los elementos descompuestos: se trata más bien de un tipo gestáltico⁷

⁷ Enfoque desarrollado en la psicología clínica que pone énfasis en la percepción del sujeto. La cita en este documento pone de relieve uno de los postulados básicos de esta escuela que afirma que el todo es más que la suma de sus partes.

de enfoque, que trata de encarar el todo con todas sus partes interrelacionadas e interdependientes en interacción.

3. Búsqueda de objetivos. Todos los sistemas incluyen componentes que interactúan, y la interacción hace que se alcance alguna meta, un estado final o una posición de equilibrio.
4. Insumos y productos. Los sistemas dependen de algunos insumos para generar las actividades que finalmente originan el logro de una meta, y a su vez producen algunos productos que otros sistemas necesitan.
5. Transformación. Todos los sistemas son transformadores de entradas en salidas⁸. Entre las entradas se pueden incluir informaciones, actividades, una fuente de energía, conferencias, lecturas, materias primas, etc. Lo que recibe el sistema es modificado por éste de tal modo que la forma de la salida difiere de la forma de entrada.
6. Regulación. Si los sistemas son conjuntos de componentes interrelacionados e interdependientes en interacción, los componentes interactuantes deben ser regulados (manejados) de alguna manera para que los objetivos (las metas) del sistema finalmente se realicen.
7. Jerarquía. Generalmente los sistemas son complejos, integrados por subsistemas más pequeños. El término "jerarquía" implica la introducción de sistemas en otros sistemas⁹.
8. Diferenciación. En los sistemas complejos las unidades especializadas desempeñan funciones especializadas. Esta diferenciación de las funciones por componentes es una característica de todos los sistemas y permite al sistema focal adaptarse a su ambiente.

Resumiendo: el sistema se nos muestra como una estructura compleja en donde se interrelacionan elementos, tanto objetivos como subjetivos, de forma permanente y continua, y que tienden al mismo fin u objetivo. En el caso de las alertas tempranas, lo que

⁸ En análisis de las políticas públicas, como se verá más adelante, se habla de incomes (generación), Outcomes (resultados) y outputs (productos).

⁹ Este punto no debe confundirse con la mención anteriormente descrita sobre las estructuras verticales y horizontales dentro de la burocracia; sino como la forma que articulan los sistemas en sub-sistemas, que a su vez, generan su propia dinámica.

se pretende es obtener una cooperación inter-institucional en el manejo de la información tanto primaria como secundaria, que reduzca costes, pero además que facilite la toma de decisiones. Las alertas tempranas por su parte, son advertencias en primer lugar sobre un aspecto considerado problemático, lo que evidencia la necesidad de impulsarla como política pública de acuerdo a lo descrito arriba. Pero además, en segunda instancia, las alertas tempranas también obedecen a la necesidad de crear outputs, o productos que complementen los objetivos iniciales, entre los cuales se pueden mencionar: mapas georreferenciados; análisis de distinto tipo; proyecciones estadísticas, etc.

Inicialmente, los términos alerta temprana surgen como consecuencia de las acciones de inteligencia en el marco de la guerra fría, con el objetivo de mejorar la capacidad potencial de predecir ataques armados. En un marco civil, el concepto de alerta temprana fue desarrollado por el Sistema de Naciones Unidas, en particular como un instrumento para predecir desastres naturales, tales como las inundaciones. Para la Organización para la Construcción de la Paz en África Occidental –WANEP, por sus siglas en inglés- la alerta temprana puede definirse como “la recolección y el análisis de información relativos a conflictos actuales o potenciales, la generación de opciones de políticas sostenibles y no violentas a través de mesas de diálogo con actores seleccionados a nivel internacional, nacional, regional y local.” (WANEP, 2000:2-3).

En este sentido, los principales objetivos de la alerta temprana son:

- ✚ Identificar y establecer los indicadores más importantes de la conflictividad
- ✚ Predecir tendencias y escenarios
- ✚ Identificar estrategias y oportunidades para la paz
- ✚ Contribuir con análisis situacionales balanceados, basados en la interacción de diferentes conflictos y factores de paz
- ✚ Convertir estas conclusiones en opciones de respuesta y acciones estratégicas para la acción local, regional y nacional
- ✚ Movilizar recursos y construir capacidad en actores locales para impedir la escalada de conflictos
- ✚ Realizar “lobby” con actores clave para desarrollar respuestas adecuadas

Aglutinando lo anterior y hablando de forma general, puede decirse que un Sistema de Alerta Temprana es un conjunto de procesos, métodos y actividades impulsadas con el propósito de detectar y prever conflictos sociales, facilitando la toma de decisiones informadas que permitan atenuar tensiones o arribar a estadios satisfactorios de manejo de los conflictos en aras de preservar la estabilidad y gobernabilidad democrática.

Los términos de Alerta Temprana, llevan a relacionar de manera directa el concepto de prevención. Por esto vamos a entender aquel conjunto de acciones realizadas desde el Estado que tiendan a evitar la conflictividad y la violencia. Se realiza en tres niveles: primaria (población en general); secundaria (grupos vulnerables) y terciaria (rehabilitación). Por aparte, las advertencias o alertas son insumos útiles dentro de una labor preventiva, para la adecuada toma de decisiones. Tanto la labor de prevención como la capacidad de generar una advertencia requiere de un trabajo colectivo que se relacione directamente con la preparación y organización de una serie de métodos y procedimientos, los cuales bien articulados forman un Sistema.

En este orden de ideas, surge la combinación de los términos “Sistema” con los de “Alerta Temprana”, entendiendo la combinación de estos tres: como *el conjunto de los recursos humanos, físicos, técnicos y metodológicos enfocados en la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la información como base para la toma de decisiones y el abordaje oportuno y adecuado de la conflictividad social y la violencia* (MINGOB: 2011:25)

Un Sistema de Alerta Temprana puede entenderse además en un sentido más definido y por lo tanto más operativo, como una herramienta para la atención de conflictos que se conforma a través de un Programa de Prevención y Protección, fortaleciendo a sus instituciones con acciones de coordinación y cooperación para el intercambio de información, análisis y procesamiento de la misma con la finalidad esencial de tomar decisiones, que se traduzcan en acciones para la prevención y protección de los derechos humanos, pero sobre todo, que tienda a la reducción de acciones que puedan provocar daños a la gobernabilidad del país. Es importante entonces señalar que los conflictos en sí

mismos no son negativos, sino que por el contrario, si se saben aprovechar, pueden ser mecanismos democráticos de liberalización a partir de la formulación de demandas.

La complejidad del conflicto no solamente se manifiesta en sus consecuencias para la gobernabilidad democrática del país, sino además en los distintos enfoques desde los cuales se pueden entender los fenómenos conflictivos. Esta diferencia entre los distintos puntos de vista sobre el tratamiento a la conflictividad, no necesariamente son contradictorios ni mutuamente excluyentes.

Por el contrario, se relacionan uno con otro y se complementan, de manera que una visión integral del conflicto (y de las causas que los generan) debe ser capaz de tener la flexibilidad para articularlos dentro de una misma estructura y poder de esa manera, contar con herramientas de tratamiento más completas y en términos generales, más eficientes para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.

En este sentido, puede hablarse de varios enfoques para acercarse a la conflictividad:

a) El conflicto como fenómeno negativo

El principal elemento de este punto de vista es que los conflictos plantean retos y dificultades para la gobernabilidad de un país, y por lo tanto, deben buscarse soluciones a los mismos a través del tratamiento de las causas –tanto fundamentales como agravantes– de los conflictos. El enfoque de la resolución de los conflictos establece como punto de partida, la necesaria armonía en las relaciones sociales y comunitarias. De acuerdo con esta visión, el conflicto se reduce a una situación que provoca discordia entre dos individuos o grupos, situación que sin tratamiento adecuado genera violencia. Este enfoque se concentra entonces, en aquellos mecanismos que puedan facilitar la resolución por medios pacíficos.

b) El conflicto como fenómeno neutro

En este enfoque se prioriza el entendimiento del fenómeno conflictivo como algo natural e inherente a cualquier grupo o colectivo social. En este grupo se incluye a la escuela de transformación de conflictos que supone “que el conflicto pasa por importantes cambios en

el planteamiento, al punto de comprender y valorar en modo positivo todos los componentes vitales, sociales y culturales del mismo” teniendo como meta más importante “originar el crecimiento moral de transformar el carácter humano, e incluye la premisa de que lo que importa es no sólo estar mejor, sino ser mejor.”(MINUGUA, 2004:15)

c) El conflicto como fenómeno positivo

Este enfoque valora positivamente el conflicto y lo promueve como un mecanismo para generar cambios en la sociedad. En este aspecto sobresale que se asume una posición más activa con respecto al fenómeno conflictivo, ya que más allá de darle una solución o tratamiento, se le fomenta para hacerlo visible.

Los tres enfoques mencionados plantean aspectos relevantes para el entendimiento de la conflictividad en el país, razón por la cual se hace necesario agruparlos en un solo bloque integrador que abarque a toda la conflictividad. Esto se hace más importante, puesto que la experiencia de los conflictos en el país nos enseña que existen conflictos que deben motivarse para que salgan a la superficie, mientras que a otros debe darse algún tipo de tratamiento antes que se vuelvan violentos, y a otros es necesario resolverlos –ya sea a los conflictos o a las diversas causas que los generan-. Por eso en este documento se propone un enfoque integral, siguiendo a Juan Pablo Lederach¹⁰, quien menciona que el acercamiento de la conflictividad debe tratarse según los criterios siguientes:

De acuerdo a las causas que generan los conflictos

Problemas de información

Un conflicto puede ocurrir a raíz de la falta de información o de la mala información. Así como también por visiones diferentes sobre qué información es relevante, la interpretación de la información y cómo es realizada la evaluación. Ejemplo: insuficiente información

¹⁰ En toda la sección siguiente se seguirá a Lederach dada la importancia práctica que tienen sus conclusiones en diversas partes del mundo.

técnica en un distrito municipal sobre las posibilidades de tratamiento de los desechos líquidos o desagües sanitarios de los hogares.

Problemas de relación

Un conflicto puede ocurrir a partir de emociones fuertes, de estereotipos, de mala comunicación y de comportamientos negativos repetitivos. Es un tipo de conflicto que motiva y aumenta las disputas y puede promover un conflicto destructivo a partir de las relaciones. Ejemplo: Maltrato verbal de un poblador a un técnico forestal – o viceversa – que causa la poca o ninguna atención a las solicitudes relacionadas a la explotación forestal en una cuenca hidrográfica.

Diferencias de valores

Un conflicto puede surgir sobre diferencias de valores, ideológicas o diferentes estándares de evaluación de ideas y comportamientos.

Ejemplo: Al asignar recursos en la planificación operativa anual en un municipio, desde la visión de las autoridades la prioridad es la infraestructura urbana, mientras que para los representantes de las organizaciones de vecinos es la generación de empleo o ingresos económicos.

Problemas estructurales

Un conflicto puede tener causas estructurales como la distribución desigual e injusta del poder y de los recursos. Las causas pueden ser estructurales o que van más allá de la coyuntura en el tiempo y trascienden la voluntad de los individuos porque se expresan en los sistemas, procesos y estructuras.

Ejemplo: La corrupción institucionalizada como conducta frecuente reforzada por vacíos de control o ausencia de políticas públicas de lucha contra este problema que afecta a gran parte de la administración pública.

Incompatibilidad de intereses

Un conflicto puede tener como causa la incompatibilidad de intereses que puede incluir competencia real o percibida sobre intereses, tal como recursos. Ejemplo: El alcalde versus

el concejo municipal, o los problemas entre los distintos actores de la estructura pública relacionada a la administración de los recursos naturales.

De acuerdo a las características

Amplia gama de cuestiones o temas-problema. Un ejemplo, en una disputa de tierras, aparecen temas como el uso del suelo, existencia de recursos naturales, acceso, uso y distribución del agua, valor de la propiedad, valoración cultural de la tierra, entre algunas de las cuestiones más comunes que representan la variedad temática o de cuestiones del conflicto.

Surgen nuevas cuestiones. Cuestiones o temas que no son aparentes o importantes desde un principio, se vuelven relevantes. Muchas veces, al surgir nuevos temas, se hace necesario involucrar a más actores. Una cantidad igual de atención se debería poner en asuntos que surgen tarde así como a los que son aparentes desde el comienzo del proceso. Por ejemplo, en el caso del conflicto de tierras, aparecen terceras partes, sobre posiciones de títulos, conflicto de linderos, entre otros.

La importancia de la información técnica. La información técnica es importante en términos de comprensión de la naturaleza del problema y de ayudar a encontrar soluciones, ya que cada parte trae su propio grupo de hechos y percepciones al debate. Todas las partes necesitan estar de acuerdo sobre una base de datos común, antes que las soluciones puedan ser desarrolladas. Lamentablemente, en la mayoría de los casos la información técnica no está disponible.

Diferencias sobre el proceso de toma de decisiones. La estructura organizativa de los distintos grupos puede variar, lo cual significa que utilizan procesos de toma de decisiones ampliamente diferentes. Esto quiere decir que las partes con una estructura jerárquica son muchas veces representadas por un individuo responsable de tomar las decisiones, quien actúa inmediatamente a medida que los temas surgen, como es el caso de las instituciones formales. Mientras que los representantes de los grupos organizados de manera más

relajada o menos estructurada institucionalmente e informal pueden necesitar más tiempo para consultar con sus miembros o seguidores y alcanzar un consenso. Las decisiones tomadas por ellos pueden no ser aplicables.

Rendición desigual de cuentas. La rendición de cuentas puede variar entre los grupos dependiendo del tipo de organización con que se cuente. Por ejemplo, a las corporaciones o asociaciones que tienen personería jurídica reconocida por el Estado se les obliga por ley a rendir cuentas por sus comportamientos. Los grupos comunitarios naturales u organizaciones sociales de los barrios, distritos, veredas, parroquias comunidades o vecindarios, con frecuencia no tienen las mismas obligaciones legales y su conducta y confiabilidad por sus compromisos suelen depender del carácter de los individuos y de la opinión pública.

Finalmente, queremos para terminar con esta exposición de elementos teóricos, referirnos a la noción de poder, como eje dentro del cual se lleva a cabo la política, entendida en su sentido amplio, es decir, según los 3 significados detallados arriba. En este sentido, nos interesa incorporar el trabajo de Michel Foucault como teórico del poder y la bio-política¹¹. En primera instancia, la teoría de Foucault busca situarse en “el pasaje histórico de las sociedades disciplinarias a las sociedades de control” (GIRALDO, 2006:111).

La diferencia entre ambas se entiende de la siguiente manera: “En la sociedad del control los mecanismos de gobierno son más «*democráticos*», inmanentes al campo social y se distribuyen a través de los cuerpos y las mentes de los hombres; los comportamientos de inclusión y exclusión social adecuados para gobernar son cada vez más interiorizados dentro de los propios sujetos.[...] La sociedad de control intensifica y generaliza los aparatos normalizadores del disciplinamiento, que animan internamente nuestras prácticas comunes y cotidianas, pero, en contraste con la disciplina, este control se extiende muy por fuera de los sitios estructurados de las instituciones sociales, por medio de redes flexibles y fluctuantes.” (p.111)

¹¹ La bio-política es un término utilizado por Foucault para denotar y enfatizar en el uso de la tecnología como mecanismo de coerción y poder sobre la persona.

Estas diferencias son importantes en la medida en que dicha transición reconfigura la forma en la que se impone el poder. Éste ya no es entendido como una fuerza de la cual dispone alguien (como objeto) sobre un grupo, persona o institución; sino como algo inherente a la capacidad humana, que se encuentra en la atmosfera y que es aprehensible bajo ciertas dinámicas.

En función de lo anterior, podemos decir que “el poder no se posee, funciona; no es una propiedad, ni una cosa, por lo cual no se puede aprehender ni conquistar; no se conquista, sino que es una estrategia. Tampoco es unívoco, ni es siempre igual ni se ejerce siempre de la misma manera, ni tiene continuidad; el poder es una red imbricada de relaciones estratégicas complejas, las cuales hay que seguir al detalle (microfísica). [...] El poder produce positivamente sujetos, discursos, saberes, verdades, realidades que penetran todos los nexos sociales, razón por la cual no está localizado, sino en multiplicidad de redes de poder en constante transformación, las cuales se conectan e interrelacionan entre las diferentes estrategias.” (GIRALDO, 2006:108).

Por no ser propiedad de un grupo o persona en particular, el poder se difumina, pero a la vez, se asegura de tener un mayor control sobre las actitudes, acciones y deseos de las personas. En esta dinámica, resalta la importancia de los actores (y el poder que logran articular) en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas en el marco regulatorio del Estado. Para comprender esto de mejor manera, describiremos detalladamente la institucionalidad de la conflictividad en el país, dando especial énfasis en las instituciones sobre las cuales recae la responsabilidad directa del Sistema.

1.3 Marco institucional

El marco institucional en el cual se desarrolla el Sistema de Alerta Temprana tiene como base dos elementos: a) legalidad institucional, en el sentido que deben ser instituciones que tengan como funciones primarias el tratamiento de un aspecto de la conflictividad, y; b) importancia estructural, en el sentido que sean instituciones que puedan funcionar como sistema (en el sentido detallado previamente).

Por esta razón, en este apartado incluimos a las 4 instituciones que se consideró dentro del Sistema para ser incluidos en el mismo. Cabe resaltar que esta lista no es privativa, es decir, no se excluye la posibilidad de que otras instituciones que se encuentran al margen, puedan ser incorporadas más adelante. Dentro de éstas últimas, la más importante, sin lugar a dudas, es la Procuraduría de los Derechos Humanos, institución que no fue tomada en cuenta, debido a su naturaleza autónoma y hasta cierto punto, fiscalizadora del actuar del Estado. No obstante lo anterior, debe reflexionarse sobre la importancia de contar con su inclusión en un futuro cercano.

I. Secretaría de Asuntos Agrarios

La Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA- fue creada el 30 de abril de 2002, por medio del acuerdo gubernativo 136-2002, concebida como el órgano responsable de la dirección y coordinación de las actividades que se requieren para el cumplimiento de los compromisos del Organismo Ejecutivo en el tema agrario (Acdo. Gubernativo 181-2002).

Sus objetivos son: definir y conducir estrategias que faciliten la resolución de conflictos derivados de la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, por la vía del diálogo, negociación y arbitraje; además de facilitar los procesos de diseño y construcción de la Política Agraria Nacional, revisando el marco jurídico vigente para proponer reformas con metodologías participativas, que permita la atención integral de la cuestión agraria incidiendo positivamente en su implementación.

Su misión consiste en ser la institución que dirige y coordina las actividades para la Política Agraria y la atención, resolución, prevención y transformación de la conflictividad y de los conflictos derivados de la tenencia, posesión y propiedad de la tierra, basados en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, los Acuerdos y Convenios Internacionales ratificados por Guatemala.

Entre las funciones sustantivas de la SAA, se encuentran entre otras, realizar en forma permanente las investigaciones de la problemática agraria del país; facilitar la formulación e implementación de políticas agrarias; coordinar con las instancias pertinentes la promoción de políticas de prevención de la conflictividad vinculada al ámbito agrario y los conflictos que de ésta se deriven.

Su estructura interna está establecida en el reglamento interno de la entidad, que establece 2 sub-secretarías, una de política agraria y otra de resolución de conflictos. Ésta última cuenta con 7 departamentos técnicos, entre los que se cuenta al departamento de sedes regionales. La institución cuenta con 13 sedes regionales y 5 delegaciones departamentales, repartidas en todo el país.

Las sedes que cuentan con delegaciones departamentales son:

- Cobán, con delegación en Salamá, Baja Verapaz.
- Santa Cruz del Quiché, con delegaciones en Quiché y Sololá
- Quetzaltenango, con delegaciones en Suchitepéquez y San Marcos

La Secretaría cuenta con dos programas para el cumplimiento de sus funciones de manera adecuada, el primer programa consiste en implementar y socializar la política agraria; y por el otro lado, un segundo programa de resolución de la conflictividad y de los conflictos derivados de la tenencia, posesión y propiedad de la tierra. Éste último tiene como objetivo contribuir a la gobernabilidad del país mediante la implementación de métodos alternos, con procedimientos distintos a los utilizados por el sistema judicial, siendo ellos la mediación, negociación, conciliación, arbitraje agrario con pertinencia y enfoque intercultural y asistencia legal gratuita. Las acciones contempladas dentro de este programa incluyen entre otros: establecer la tipología de conflictos; efectuar análisis de los conflictos por medio del acercamiento con las partes; participación activa en las mesas de diálogo para coadyuvar a la gobernabilidad del país; y reducción de los niveles de conflictividad a nivel nacional.

Además de lo anterior, dentro del programa de la política agraria, se han logrado los siguientes resultados pertinentes para la conformación del Sistema de Alerta Temprana. Entre ellos, resaltan la instalación de la participación dentro del Sistema Nacional de Diálogo Permanente, en dos mesas: formulación de política de Estado de Desarrollo Rural Integral; y la segunda, la resolución de la conflictividad agraria, laboral y ambiental. En ésta última, se tenían como objetivos establecer un consenso con las instituciones del Estado y las organizaciones sociales, sobre la atención de la conflictividad agraria; y apoyo al fortalecimiento de la coordinación y relación gobierno municipal-gobierno central y las organizaciones sociales.

Durante el año 2010, la SAA mantuvo diálogo con todos los sectores sociales, a través de mesas de negociación y mediación llegando a la meta propuesta de 400 casos solucionados. En lo que se refiere a los casos llevados y tratados en los últimos años, la memoria de labores del año 2010 nos indica que de 1997 al año 2010 se ingresaron 5243 casos, de los cuales se finalizaron 3864, correspondiente al 73.7% del total, quedando como casos en proceso un total de 1379 casos. Por aparte, la dirección de monitoreo ha desarrollado en el año 2010, 843 estudios técnicos y sociales en todas las oficinas y delegaciones del país. Éstos incluyen información como: datos históricos, antropológicos, caracterización de grupos e información registral y catastral.

II. Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia

El Acuerdo gubernativo 124-2004 del Ministerio de Gobernación crea el tercer Viceministerio especificando que sus atribuciones y funciones estarán establecidos en otro acuerdo ministerial. Dicho acuerdo (658-2004) establece las funciones de la siguiente manera:

- Servir de enlace entre las comunidades y el Ministerio de Gobernación
- Presentar al Despacho Ministerial los proyectos de desarrollo de los programas adecuados de seguridad de las personas elaborados en conjunto con las comunidades

- Formulación y aplicación de sistemas dentro de la competencia del Ministerio de Gobernación para la prevención comunitaria del delito, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida, bajo los principios de honestidad, solidaridad y subsidiaridad.
- Cualquier otra que se le asigne por el Ministro del ramo, o por disposición legal

Por aparte, el acuerdo gubernativo 635-2007 establece la estructura orgánica interna del Ministerio de Gobernación, que en su artículo 8 establece las atribuciones del Tercer Viceministerio, con las siguientes atribuciones:

- Proponer al Despacho Ministerial los anteproyectos de programas, planes y proyectos relacionados con la seguridad de las personas y sus bienes, que se elaboren en coordinación con las comunidades para su oportuna implementación.
- Formular métodos, estrategias y sistemas para erradicar toda forma de violencia en las comunidades de la República de Guatemala
- Implementar y coadyuvar en la implementación de planes, proyectos y programas tendientes a eliminar la violencia en Guatemala, en coordinación con otros organismos, entidades, dependencias o Secretarías de Estado o de la iniciativa privada
- Suscribir las providencias de trámite que competan a su Despacho, para su traslado a otras instituciones públicas, que no sean órganos o dependencias del Ministerio, o para notificar a los peticionarios.
- Cualquier otra que le asigne el Ministro o por disposición de la ley

En ese sentido, el acuerdo ministerial 542-2008 crea la Unidad Especial de Ejecución dentro del Ministerio de Gobernación denominada Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia cuya función primordial es la “formulación e implementación de planes, proyectos y programas relativos a la prevención comunitaria de la violencia para contribuir a garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, acciones que serán desarrolladas en la coordinación con las comunidades, con participación de otros organismos, entidades,

dependencias, Secretarías de Estado, iniciativa privada y sociedad civil en general” (Sitio web del MINGOB).

Por su parte, es Tratado Marco de Seguridad Democrática, creado con la finalidad de establecer el marco general de acción para la consolidación de la paz y la seguridad integral de los habitantes de todos los países firmantes, se basa en la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y el irrestricto respeto por los derechos humanos (Art. 1), así como el fortalecimiento del poder civil y garantizar la subordinación de los militares al mismo (Art. 2). En el mismo sentido, el artículo 10 establece que para que la seguridad sea integral, es necesario que involucre todos los aspectos del desarrollo humano, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.

La UPCV cuenta con delegados departamentales en todo el país, además de 20 delegados en el departamento de Guatemala. Además de lo anterior, cuenta con una sección de análisis e investigación que se encarga de la realización de estudios locales y del observatorio de la violencia. Este instrumento es de importancia grande para el SAT debido a que pueden existir muchos elementos y variables que puedan desarrollarse paralelamente para evitar duplicidad en el monitoreo. Un aspecto a resaltar, es que los delegados departamentales de la institución son recurso humano administrado por la sección “organización comunitaria” por lo que la continuidad de las personas que laboran en los distintos departamentos y comunidades, obedecen y siguen los lineamientos del jefe de la sección.

III. Comisión Presidencial para la defensa de los Derechos Humanos

La Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH-, es la institución rectora del Organismo Ejecutivo para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que integran la sociedad guatemalteca.

Durante esta nueva administración, la COPREDEH concreta su accionar en las siguientes estrategias:

- Sistema de planificación estratégica para el impulso del mandato y compromisos de COPREDEH.
- Apoyar en la mediación de la conflictividad latente en el país, en particular la protección de los defensores de derechos humanos;
- Generar estrategias de incidencia en la administración pública para que se institucionalice en las políticas del Estado el tema de derechos humanos;
- Fortalecer la educación en derechos humanos y cultura de paz, principalmente hacia los funcionarios públicos;
- Mejorar a nivel internacional la perspectiva de cómo se implementan los derechos humanos en el país, haciendo análisis e informes documentados de la realidad de nuestro país;
- Dar seguimiento y promover el cumplimiento de las recomendaciones hechas por los mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección internacional a los derechos humanos;
- Mejorar la atención a las víctimas del conflicto armado interno y de violaciones a derechos humanos que, ante la falta de justicia interna en Guatemala, acuden a instancias regionales e internacionales a ventilar sus casos, promoviendo el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Solución Amistosa, Acuerdos de Recomendaciones y Sentencias del Sistema Interamericano.

IV. Sistema Nacional de Diálogo Permanente

El SNDP tiene como objetivo general, propiciar la participación y la co-responsabilidad ciudadana en la gestión de política pública a todo nivel y en todo el territorio nacional en la búsqueda e implementación de soluciones a las principales problemáticas del país.

Su actuar se sustenta en 3 pilares: 1) **Diálogos para el Desarrollo Territorial:** tienen como propósito la elaboración, implementación y monitoreo de política pública. Responden al ámbito territorial (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional). Tendrán como principales protagonistas a aquellos actores reconocidos por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en base a sus competencias. Se apoyará el desarrollo de las capacidades de estos espacios institucionales, reconociendo que cuentan en su seno con una amplia participación que hay que consolidar e institucionalizar. 2) **Diálogos para la Gobernabilidad Democrática:** El objetivo de los mismos es tratar temas emergentes e indispensables de atender para la gobernabilidad del país. Los actores variarán según la temática a tratar. Estas temáticas incluyen las dimensiones política, social, económica, cultural y ambiental. Tendrán distintos abordajes, de manera sucesiva y sistemática según las demandas priorizadas del contexto y de los momentos específicos. De la misma manera, reconocen y dan seguimiento a espacios de diálogo iniciados con anterioridad. 3) **Diálogo y Consulta con los pueblos indígenas:** El Gobierno reconoce los convenios internacionales asumidos por el Estado y da viabilidad a los mismos por esta vía. La consulta con los pueblos indígenas en temas que les afectan directamente es parte de la decisión del Gobierno en avanzar hacia la construcción de un Estado plural e inclusivo.

Como puede observarse, en las distintas instancias mencionadas, no existe un marco único de bordaje de la conflictividad lo que complejiza su tratamiento. Por otro lado, cada institución trata temas diferenciados; mientras que la UPCV se focaliza en la prevención y las políticas de carácter local, COPREDEH busca instancias de diálogo y acercamiento con comunidades una vez que el conflicto ha sido visualizado como prioritario por el Estado y en particular, por la Presidencia de la República; por su parte, SAA es una institución de naturaleza temática (agraria) por lo que su campo de acción en el tema de la conflictividad se reduce a eso.

Finalmente, SNDP busca acercamiento con aquellos conflictos (negociación y mediación) que son sensibles al más alto nivel y que tienen como consecuencia inmediata, un impacto mediático negativo y su correspondiente coste político para el gobierno. Sin embargo, estas diferencias y limitantes, también pueden ser aprovechadas como oportunidades,

fundamentalmente en dos aspectos: a) primero, porque no existe una institución que aglutine a toda la conflictividad y sus diversos tipos; y b) porque cada una de ellas, aporta una experiencia previa de invaluable valor para una atención integral de la conflictividad, una vez establecido y fortalecido el sistema.

En este sentido, queremos proponer y exponer de manera exploratoria, algunos elementos que nos permitirán introducirnos en los sistemas de alerta temprana, ya no desde un enfoque puramente teórico, sino involucrando experiencias adquiridas, tanto a nivel local, como internacional. Además, establecer el contexto en el cual se desarrolla tanto la política, como la institucionalidad del país.

Capítulo II

El sistema y su contexto

2.1 Algunas experiencias internacionales

Los Sistemas de Alerta Temprana contienen elementos que son comunes a todos ellos, independientemente del lugar en el cual se implementen, y a partir de los cuales se pueden obtener lecciones valiosas que permitan realizarlos de mejor manera, tanto en su diseño como en su articulación y ejecución. Las experiencias previas además, nos advierten de las dificultades que pueden presentarse en el camino y que pueden afectar considerablemente la eficacia y eficiencia del sistema mismo. Por ello, nos parece útil mencionar algunas consideraciones referidas de experiencias en otros países:

La cooperación alemana –GIZ- (2006) en base a su experiencia en África, nos advierte sobre las siguientes condiciones que deben existir para un buen funcionamiento del sistema:

1. En relación a las instituciones participantes:
 - a) Alto nivel de compromiso

- b) Aceptación gubernamental
 - c) Entendimiento mutuo interinstitucional
2. En relación a la participación internacional:
- d) Establecer cooperación con investigadores e institutos internacionales
 - e) Comunicación y aprovechamiento de expertos internacionales
- a) Alto nivel de compromiso. En este punto conviene resaltar dos aspectos importantes para la implementación de una hoja de ruta que permita la sostenibilidad del sistema: en primer lugar, la historia guatemalteca nos muestra una tendencia cultural de carácter vertical. Esto ha impedido, en muchos casos, el trabajo horizontal entre instituciones del Estado y sobre todo, a nivel de mandos medios y de base. Esto ha dificultado la necesaria coordinación que permita no solamente realizar un mejor trabajo, sino además reducir costos para el Estado.
- b) Aceptación gubernamental. El principal reto en este sentido lo constituye la inestabilidad recurrente con las transiciones políticas, ya sea debido a cambios ministeriales o transiciones gubernamentales. Por ello, el sistema debe generar condiciones políticas y jurídicas que permitan implementar y darle continuidad al sistema. De acuerdo a la historia del país, es necesario recordar que para su continuidad no basta con establecer mecanismos legales, tales como acuerdos ministeriales o convenios; por el contrario, su institucionalización es mucho más factible a través de procesos de adaptación y flexibilidad política.
- c) Entendimiento mutuo interinstitucional. Esto se refiere al nivel de voluntad del cual debe partirse para lograr los consensos necesarios en el proceso de diseño del sistema. El mayor obstáculo en este sentido lo constituye la coordinación de agendas para lograr llevar a cabo las reuniones técnicas.
- d) Cooperación internacional. En este aspecto es importante contar con estudios e intercambio de opiniones con expertos internacionales, a la vez de contar con apoyo financiero suficiente para lograr los objetivos planteados.

Además de lo anterior, existen algunos aspectos que deben tomarse en cuenta operativamente, dentro de los cuales mencionamos los siguientes:

1. Contar con un grupo de indicadores definidos para monitorear los distintos conflictos que puedan presentarse.
2. Tomar en cuenta aspectos que puedan afectar a grupos vulnerables, tales como mujeres, juventud y niñez, etnias, etc.
3. Especificar el papel que debe jugar la sociedad civil dentro del sistema.
4. La capacidad local instalada, tanto a nivel departamental, como municipal
5. Mecanismos de recolección de información

La experiencia anterior se nos muestra clave para la formulación de una estrategia de implementación exitosa, que abarque aspectos técnicos, pero además políticos y operativos (anexo 2). Esto fue ratificado por las entrevistas realizadas, en particular al experto de la Unión Europea, quien en base a su experiencia nos señalaba la facilidad con que un proceso de este tipo, puede ser desechado por no prever aspectos relacionados al sistema.

Por aparte, la Red para la Construcción de la Paz en África Occidental (WANEP, por sus siglas en inglés) nos advierte acerca de las principales críticas que por lo general se le realizan a los sistemas de alerta temprana de acuerdo a su experiencia. Para su aplicación en un contexto nacional, mencionan las 2 tesis siguientes:

- a) La tesis de la falsa ilusión. Este argumento se basa en que no existe evidencia que se puedan predecir conflictos o escaladas violentas a un costo o riesgo menor, sobre todo tomando en cuenta que siempre van a existir situaciones no previstas que pueden alterar cualquier planificación.
- b) La tesis de la tergiversación. Esta tesis plantea que la prevención puede conducir a exacerbar la conflictividad al grado de acelerar la escalada de violencia. Esto puede suceder porque los tomadores de decisiones implementen acciones diferentes a las sugeridas, o que el análisis falle en cuanto a la participación de actores, etc.

Ambas tesis nos advierten sobre los riesgos que se pueden correr y sobre la fragilidad de este tipo de iniciativas. No obstante, debe mencionarse que deben considerarse como guías de diseño y no como excusas para la inacción. Sobre todo porque (en el caso de la primera tesis) como se mencionó anteriormente, la prospectiva -el marco dentro del cual se incluye las alertas tempranas- no es científica en el sentido popularmente entendido, sino formulación intelectual sobre futuros inciertos¹².

Por su parte, la segunda tesis llama la atención tanto sobre el proceso de análisis de la información generada por el sistema, como sobre la toma de decisiones a nivel político. Aquí es donde cobra particular importancia el diseño de las políticas públicas, en particular los filtros y los controles que puedan imponerse.

Como vemos, estas sugerencias y experiencias nos permiten ver el grado de complejidad que los sistemas de alerta temprana pueden adquirir y el cuidado que se debe tener en cada una de sus fases para obtener lo mejor del sistema, intentando minimizar los obstáculos.

2.2 Antecedentes en Guatemala

Los esfuerzos por lograr articular una propuesta en materia de prevención de los conflictos en su etapa latente o en etapas previas, tal como se ha dicho anteriormente, han sido escasas. No obstante existe en el país un antecedente reciente (durante la administración del Ex Presidente Óscar Berger. Esta fue una iniciativa propiamente de la Vicepresidencia a cargo del Doctor Eduardo Stein, y tenía como responsable a Carmen Ortíz (Secretaría de Análisis Estratégico¹³).

¹² Nótese el uso del término en plural, ya que el accionar humano es dinámico y cambiante de acuerdo a las circunstancias, por lo tanto no puede hablarse de un futuro predeterminado, sino de futuros posibles, tal como quedó demostrado en el marco teórico.

¹³ La Secretaría de Análisis funcionó hasta octubre de 2008, cuando fue sustituida por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, con base en lo establecido por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (decreto 18-2008).

El Sistema era visto como un sub-sistema dentro de un marco más amplio de actuación del Estado en materia de atención y resolución del conflicto; su inicio data del 2006 y funcionó hasta inicios del 2008. En breve, explicaremos el funcionamiento del mismo, especificando algunos de los instrumentos elaborados para el efecto. Debe anotarse, asimismo, que muchas de estas herramientas fueron retomadas en la construcción del sistema que estamos analizando, siendo reformadas en el camino de acuerdo a las exigencias planteadas por la coyuntura.

2.2.1 Inicios:

El Sistema de Apoyo a la Transformación y Prevención de Conflictos” (SATPC), surgió bajo la forma de proyecto piloto auspiciado por la cooperación internacional (PNUD, GTZ¹⁴ entre otros), bajo la responsabilidad política y gerencial de la vice-presidencia en el gobierno de O. Berger, entre los años 2006-2008.

Por la forma como éste proyecto nació y creció (a través de una serie de foros, encuentros y debates amplios, abiertos y democráticos), llevados a cabo desde el año 2005, el proceso permitió asumir una filosofía nueva (“inteligencia alternativa”), en tanto se visualizó como una oportunidad para el recambio y la reorganización de los servicios de inteligencia e información crucial en tiempos de paz, una preocupación que se había manifestado como central desde proyectos embrionarios como POLSED (“Hacia una política de seguridad para la democracia”, de FLACSO y la War Torn Societies Project y el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo de la Paz).

Bajo ésta nueva concepción política y filosófica, afinada y puesta en sintonía con las demandas del espíritu de los Acuerdos de Paz (en términos de facilitación de enfoques participativos y de apertura a amplios sectores de la sociedad civil), y en función de las nuevas perspectivas por generar procesos democráticos complementarios a los sistemas ya existentes de atención a la conflictividad social, económica, política y medio ambiental, que articularan a la dimensión gubernamental y a la civil del Estado, se estableció en el 2006 la

¹⁴ En el ínterin entre la experiencia del SATPC y el que se analizará en esta investigación, la cooperación alemana cambió su nombre de GTZ por GIZ, razón por la cual se utiliza ambas siglas en este documento, atendiendo a la coyuntura de la cual se esté hablando.

coordinadora interinstitucional con la SAA, COPREDEH, la Secretaria de la Paz –SEPAZ-, SESAN y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-.

2.2.2 Principales fases de creación previas a la implementación:

A partir de allí, las tareas iniciales se concentraron en la elaboración por parte de GTZ de una serie de diagnósticos de conflictividad en varios departamentos de país, como fase previa a la elaboración del diseño, metodología y temas prioritarios para el proyecto SATPC. Así mismo, se realizó una definición territorial para el proyecto piloto, donde se seleccionaron siete departamentos; Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, San Marcos, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Escuintla.

Luego se realizó un mapeo del conjunto de instituciones (y redes) estatales y de la sociedad civil que laboraban en dicho territorio en la temática de la conflictividad.

2.2.3 Metodología e instrumentos:

El primer paso en éste nivel lo constituyó el diseño de un modelo propio de conflictividad, dotado de cierta utilidad analítica y validada en equipo a través del trabajo de campo de los coordinadores departamentales, retroalimentando continuamente el modelo con los primeros resultados de la investigación.

a) Semaforización y tipología:

Uno de los principales objetivos de éste modelo de conflictividad era identificar los momentos de oportunidad durante los cuales era posible evitar o reducir la escalada de los conflictos. Algunos de sus principales elementos fueron los siguientes: estado de falencias estructurales; presencia de contingencias eventuales (mayores y/o menores); potenciales acciones colectivas por parte de grupos organizados y no organizados; debilidades de capacidad de respuesta institucional del Estado; generación de esquemas de dinámicas posibles de respuesta del Estado y la situación social (orientado a esclarecer o prever cómo las decisiones políticas y/o el accionar o no accionar de los actores podían escalar o desescalar un conflicto).

Respecto a la escalada de los conflictos, se utilizó el método de la semaforización (basado en los 4 colores universalmente utilizados). El mismo se basó en un modelo de priorización y ponderación de los conflictos sociales, en atención a 10 criterios de evaluación dotados cada uno de un punteo específico, según sus niveles de impacto social, económico y/o político. Entre más se acercaba un conflicto determinado a los 100 puntos, el mismo era considerado con mayor prioridad y viceversa.

En cuanto a la tipología de los conflictos, fueron establecidos 15 tipos y 101 subtipos, definidos a través de un proceso participativo con los entes participantes, estableciéndose la misma en función y en relación a los siguientes elementos: 1) el poder local, 2) la gestión del Estado a nivel local; 3) en relación a demandas sectoriales al Estado y al sector privado por servicios básicos; 4) los movimientos político-partidarios y/o procesos pre-electorales; 5) al manejo de recursos estratégicos naturales y/o culturales; 6) a la situación agraria y limítrofe; 7) conflictos laborales y sindicales; 8) a la seguridad Alimentaria y Nutricional; 9) al acceso a la justicia; 10) a los efectos de la contaminación ambiental y a desastres naturales; 11) a violaciones a los Derechos Humanos; 12) a secuelas de la guerra civil; 13) a diferentes procesos identitarios; 14) a conflictos de tipo comercial y económico.

La semaforización de los mismos (cuatro colores o niveles de alarma), iba determinada en relación directa al puntaje obtenido.

b) Recolección de la información:

Esta se llevaba a cabo a partir de una compleja red de relaciones entre los coordinadores departamentales, instituciones del Estado y organizaciones sociales y otros entes y personal (técnicos de ONGs, líderes comunitarios etc.).

Entre los principales instrumentos de recolección de información se establecieron los siguientes: a) la ficha de Alerta Temprana (como medio de acercamiento inicial a un conflicto o como aviso de alerta ante un conflicto importante y emergente); b) ficha de registro de los conflictos (bitácora inicial de un conflicto, con datos generales sobre los demandantes, demandados, actores secundarios etc.); c) ficha de seguimiento de los conflictos (acercamiento a los conflictos desde una perspectiva diacrónica, donde los de mayor duración e impacto tenían un monitoreo más permanente y detallado en su

evolución); d) datos monográficos (estudios de contextualización social, histórica, económica, política y/o cultural etc.); e) registro de instituciones (mapeo de entidades estatales y no gubernamentales que trabajaban a nivel local directa e indirectamente con la prevención de la conflictividad; f) listado de colaboradores especiales en las distintas zonas y/o regiones bajo estudio.

c) La base de datos (BD):

Esta tenía un papel central en todo el sistema. Fue diseñada con un carácter versátil con una arquitectura que permitía la recopilación, procesamiento y sistematización de datos cualitativos y cuantitativos apoyada en un diseño de web, con entrada desde cualquier conexión a internet y con sistemas de código de acceso restringido y ciertas áreas con acceso abierto para beneficiarios externos.

La BD tenía un diagrama de flujo de información con ingresos y salidas que permitía la constante alimentación y actualización de la misma. Entre algunos de sus productos pueden citarse los siguientes: a) un registro histórico y actualizado de los Conflictos (tanto potenciales como manifiestos); b) una tipología nacional de conflictos; c) mapeo de actores; d) fases y tendencias del conflicto; e) seguimiento permanente del Estado y dinámica de los conflictos; f) las alertas se interpretaban en base al sistema de semaforización; g) seguimiento sistemático a acuerdos y convenios entre las partes de los conflictos.

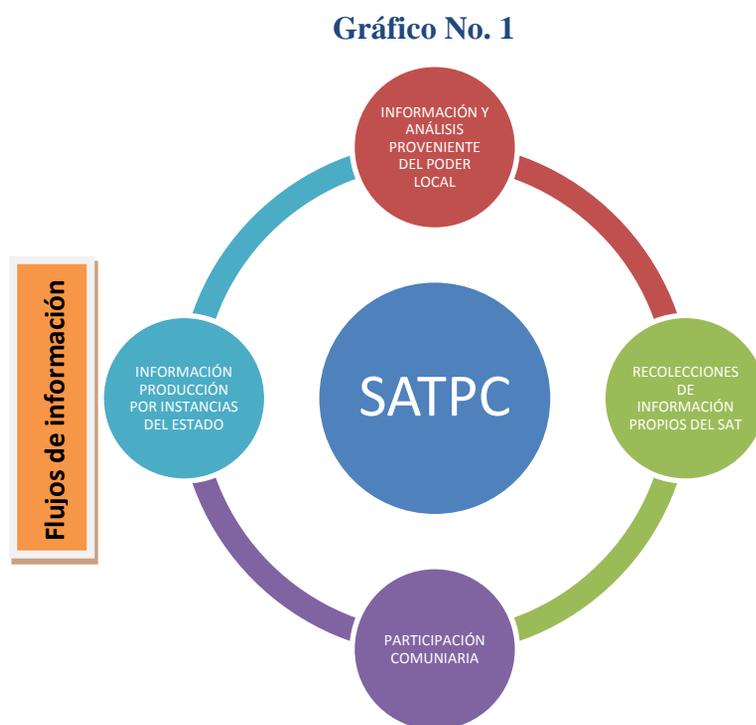
Otros productos importantes que arrojaba la BD eran los análisis de conflictos particulares, informes situacionales de conflictos (trimestrales), informe nacional de conflictividad (anuales), briefings (informes orales de conflictividad), monografías sobre temas específicos y mapas políticos segmentados (el sistema debía ser capaz de crear mapas políticos en torno a temas sectoriales en salud, educación, medio ambiente y otros, o bien sobre conflictos específicos en áreas geográficas particulares).

Como queda dicho y para resumir, el objetivo de este Sistema de Alerta Temprana era proveer insumos de toma de decisión para prevenir la violencia, aportando insumos para la toma de decisiones oportunas en la atención temprana de la conflictividad, la gestión y resolución pertinente, así como sistematizar información sobre la problemática estratégica del país.

Específicamente, se proponía:

1. Implementar un sistema de alerta temprana para la prevención de manifestaciones violentas de los conflictos, a partir del registro, análisis oportuno y adecuado de información relacionada y la formulación de insumos de toma de decisiones.
2. Facilitar información y articulación de mecanismos para el seguimiento interinstitucional y monitoreo público de la conflictividad social en el país a través de abordajes estratégicos, políticas participativas y planes comunitarios que fortalezcan la gobernabilidad local, municipal, departamental y nacional.

En forma gráfica, el sistema funcionaba de la siguiente manera:



Fuente: Álvarez y Ortíz. 2008.

La recolección de información propia del Sistema, se refiere a la información que pudiera ser obtenida a través de alguna de las instituciones que coordinaban el proyecto; tal como la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- o la Coordinadora Presidencial para los Derechos

Humanos –COPREDEH-. No obstante, existen dudas sobre si no existía traslape entre lo que recopilaba cada institución y lo que le llegaba al SATPC. En esto juega un papel fundamental los mecanismos de coordinación interinstitucional, estableciendo funciones claras y precisas sobre el traslado de la información.

En el caso de la participación comunitaria, su vinculación se daba a través de un monitoreo de las diferentes instancias que trabajaban la dinámica de los conflictos en cada lugar. No obstante, se hace énfasis en que estas instituciones en la mayoría de los casos, intervenía en los conflictos ya cuando era visible o estaba en sus primeras etapas, obviando la detección pre-conflicto.

Por aparte, se crearon instrumentos ad-hoc intentando un enfoque analítico de la conflictividad según lo expresado más arriba. Los instrumentos más importantes eran la escalada del conflicto y la ponderación del mismo. Estos se presentan a continuación en forma gráfica, tal y como fueron diseñados y puestos en ejecución:

Tabla No. 1
Escalada del conflicto

Contingencias	Acción Colectiva	Respuesta Estatal	Situación Social y comunicativa	Fases del Conflicto	Agenda de atención
Problema estructural leve	Identificación del Problema	Identificación temprana de conflictos latentes, recepción de propuestas, canalización de las mismas por el sistema Estatal	Comunicación directa entre las partes, hay sentimientos de confianza mutua	Latente	Agenda de Desarrollo General y de prevención de la Conflictividad.
	Organización social primaria				
	Presentación de proyectos y propuestas				
Problema estructural grave/Contingencia menor.	Demandas específicas	Convocatoria a diálogo	Apertura al diálogo, ante el fracaso de la agenda de desarrollo y de prevención, surgen algunas desconfianzas; la comunicación comienza a sufrir, cada vez hay menos	Temprana	Agenda de Desarrollo/Agendas emergentes de instancias específicas del Estado.
	Asambleas	Proceso de diálogo			
	Comunicados/Conferencias de prensa				
	Medidas legales/emplazamientos/ultimátum				
	Organización social secundaria, alianzas estratégicas entre				

	grupos sociales, presión internacional		propuestas y más amenazas.		
Contingencia mayor	Rompimiento de comunicación con el Estado	Envío de negociadores especializados	Ruptura de diálogo, malestar social por manifestaciones, intervención de negociadores y mediadores especializados para retomar el diálogo.	Tardía	Agenda de instancias de negociación y mediación.
	Manifestación callejera pacífica, otras expresiones alternativas (artísticas, huelgas de hambre)	Presencia policial preventiva	Presión nacional e internacional para resolver el conflicto, momento crítico para negociaciones y mediaciones, el lenguaje usado es confrontativo y violento		
	Manifestación callejera con bloqueo de rutas, ocupación irregular de propiedad privada	Presencia policial reactiva, diálogo ad hoc y posterior desalojo.			

Umbral de Seguridad

Catástrofe o desastre	Toma de objetivos estratégicos (Edificios de gobierno, plantas energéticas, etc.).	Diálogo ad hoc y posterior desalojo, uso de fuerzas especiales de policía.	Presión social e internacional para una intervención activa por parte del Estado, posiciones están polarizadas hay necesidad de retirar a negociadores y mediadores.	Crisis	Agenda de Seguridad
	Daño a la propiedad privada o estatal	Uso de fuerza moderada, posibilidad de procesos judiciales, uso de fuerzas especiales de policía.			
	Violencia física a elementos estatales o terceros, toma de rehenes.	Uso de fuerza proporcional, uso de fuerzas especiales de policía en grandes números.	Las dirigencias pierden control de sus bases, ya no hay posibilidad de contener el movimiento social por medios pacíficos.		
	Acciones violentas por parte de terceros (desalojos, violencia, etc.).				
	Violencia a autoridades locales.				
	Linchamientos o asesinatos				
Pérdida total de Gobernabilidad	Intervención de fuerzas combinadas				

El actuar del Sistema se pretendía dentro de las primeras fases, es decir, cuando el conflicto aún no era visible pero se creía, a partir de estudios de carácter prospectivo, que podían desarrollarse en acciones violentas. La medición o la forma de saber cuándo se estaba en una fase determinada del conflicto se realizaban por medio de una tabla a partir de la cual, se desarrollaban variables y a cada una de ellas se le asignaba un determinado valor numérico.

Una de las dificultades que este sistema planteaba era precisamente la subjetividad en los criterios para medir la conflictividad, debido a que quedaba a discreción de los delegados y recolectores de información de cada una de las instituciones, tal como se verá más adelante en el desarrollo de esta investigación. La tabla de ponderación de los conflictos se presenta a continuación:

Tabla No. 2
Ponderación de la conflictividad

No.	Criterios	Ponderación
1.	Conflictos que sean colectivos; conflictos que involucren a un número significativo de personas o familias (más de 5 familias o más de 25 personas).	20
2.	Conflictos cuya dinámica anticipe amenazas a la vida e integridad (seguridad ciudadana) de las personas, así como la propiedad privada.	20
3.	Conflictos que afecten o amenacen con afectar los derechos de terceros.	20
4.	Conflictos que tengan especial impacto en la sensibilidad ciudadana y que sean percibidos como un agravio a los valores de la comunidad. Conflictos presentes en los medios de comunicación y en la opinión pública en general.	10
5.	Conflictos que impliquen repercusiones políticas (degradación en las relaciones Estado-sociedad, problemas de política local, enfrentamientos entre comunidades, entre grupos étnicos) y económicas (pérdidas económicas, no ejecución de proyectos e inversiones) en la localidad, el departamento o la región.	10
6.	Conflictos liderados por actores con capacidad de articular y movilizar recursos sociales; conflictos que involucren a grupos sociales organizados.	5
7.	Conflictos sustentados en demandas legítimas que implican apoyos y alianzas sociales importantes a nivel local, municipal, departamental, regional, nacional o internacional	5
8.	Conflictos que a pesar de ser percibidos como urgentes por los afectados, probablemente no encontrarán respuestas inmediatas en las instituciones; conflictos que no han sido atendidos institucionalmente.	5
9.	Conflictos que sean recurrentes.	2.5
10.	Conflictos que involucren a varias instituciones en su resolución, manejo o atención.	2.5

La información obtenida en el campo de esta manera, era procesada y analizada por los analistas en cada una de las instancias participantes del proyecto, que como se ha mencionado incluían a la Vicepresidencia, la SAE y COPREDEH. Posteriormente se enviaba a la Vicepresidencia para la oportuna toma de decisiones. Otro aspecto a resaltar, es que a pesar que partía de una visión de acuerdo al ciclo de inteligencia, su aplicación estuvo marcada por el espíritu de los Acuerdos de Paz, lo que garantizaba de alguna manera la utilización con fines democráticos de la información recabada.

2.2.4 Lecciones aprendidas:

En términos generales, el SATPC aportó elementos importantes para un mejor conocimiento de la realidad nacional en función de la conflictividad, y pudo en algunos casos prever y reducir casos concretos de violencia.

Otras lecciones pueden ser enumeradas de la siguiente manera:

- Se constató la influencia positiva de la presencia e intervención oportuna de los coordinadores departamentales (delegados) en los conflictos que se suscitaban a nivel local (municipal y/o departamental), propiciando diálogos y ahorrando tensiones.
- Otra lección importante es que, pese a los pronósticos pesimistas, con éste proyecto se demostró la posibilidad e importancia del tratamiento técnico y científico del análisis de la conflictividad.
- Se comprobó la importancia de la versatilidad y funcionalidad que proveía el enfoque sistémico del sistema, al operar a distintos niveles y con la participación de diferentes actores y sectores, permitiendo la recolección de información proveniente de diversas y variadas fuentes.
- Se obtuvo una relación entre el SATPC y los estudios prospectivos, y por otra parte, como un subproducto, en algo que había sido poco explorado y más aún, ni siquiera se había contemplado al inicio, fue la derivación funcional del SATPC como ente de fiscalización.
- La debilidad legal e institucional del SATPC se convirtió en una notoria desventaja, al ser percibido éste como “poco serio” o “informal”.

La tentación autoritaria ante el poder que proporciona el manejo a profundidad de información relevante siempre es una amenaza constante por parte de los tomadores de decisiones que tienen acceso privilegiado a ella, así como los peligros recurrentes de cooptación política del sistema (o del trabajo de algunos delegados), por parte de políticos o funcionarios influyentes que quieren un acceso y uso “especial” y privilegiado de sus productos y/o servicios.

Finalmente, se constató el ambiente desfavorable para el funcionamiento de cualquier sistema de alerta temprana de la conflictividad social, que se produce bajo la atmósfera enrarecida por las pugnas inter-partidarias y el ambiente electoral y/o pre-electoral, lo cual daña o restringe en forma directa las capacidades del sistema para la recopilación de información confiable, entorpeciendo además, la fluidez de las relaciones de los delegados con los actores relevantes a nivel local.

Para terminar con este apartado, es importante mencionar que los mayores retos y dificultades que se tuvieron en la implementación del sistema coinciden con los aportes de las entrevistas realizadas con el proyecto que se analiza en esta investigación, siendo los más importantes: predominancia del pensamiento de corto plazo y electoral de las autoridades y mandos medios; escaso apoyo en otras entidades públicas, sobre todo en la recolección de información oportuna; y finalmente, la tentación de obtener esa información privilegiada para regresar a formas autoritarias de represión y marginación de organizaciones sociales.

A partir de esta experiencia, surge la idea de desarrollar un nuevo sistema de alerta temprana, esta vez desde el Ministerio de Gobernación. La idea de relanzarlo, se da por las implicaciones negativas de la coyuntura del momento que se estaba viviendo, y en particular, debido a que la Policía Nacional Civil, muchas veces constituía el último escalón en la escalada de la conflictividad hacia la violencia. Desalojos, quema de estaciones de policía y retención de persona, eran algunos de los conflictos no resueltos por el Estado, en donde la PNC debía participar, desviando recursos de su función principal (seguridad pública). Para entender el momento en el que se desarrolla este planteamiento inicial, incluiremos un apartado donde analizaremos algunos aspectos de la coyuntura del país.

2.3 Alerta Temprana en UPCV

Con la firma de los Acuerdos de Paz se impulsa la transformación pacífica de los conflictos. Los procedimientos para su tratamiento parten del análisis de los intereses y necesidades de los actores para luego buscar soluciones que satisfagan la mayoría de esos intereses y necesidades. Ejemplos: diálogo directo, negociación y mediación. Desde entonces, se han conformado espacios, tanto desde el Estado, como desde la sociedad organizada para aumentar las capacidades que permitan cumplir con ese fin

Tradicionalmente los conflictos se abordan básicamente desde:

El uso del poder coercitivo: las partes tratan de resolver el conflicto a través de una lucha de poder. El que tiene más poder gana. Ejemplos: Uso de la fuerza (policía, militar, económica, moral, entre otras). Ejercicios de presión e influencia (denuncias, presión social, campañas de difamación).

Aplicación de normas jurídicas: el conflicto se plantea como una violación a alguna ley, norma o regla y por tanto, las partes acuden a procedimientos para determinar quién tiene la razón a través de la aplicación de criterios jurídicos. Ejemplos: arbitraje, sentencias o condenas.

En relación a la institucionalidad en el país, ha habido anteriores esfuerzos por establecer mecanismos que reduzcan la conflictividad y alerten sobre posibles brotes a las instancias adecuadas. Dentro de ellas podemos mencionar que durante la administración 2000-2004 se contó con la Unidad Presidencial de Resolución de Conflictos (UPRECO/SCEP); mientras que durante la administración 2004-2008, funcionó el proyecto “Sistema de Alerta Temprana para la Transformación y Prevención de Conflictos” (SATPC), dentro de la Vicepresidencia de la República y con el aporte de COPREDEH.

Actualmente se maneja la resolución de conflictos bajo el Sistema Nacional de Diálogo Permanente, el cual ha obtenido algunos éxitos en negociación y mediación. También funcionó la Secretaría de Asuntos Específicos de la Presidencia administrando los conflictos de alto impacto, los cuales pasaron posteriormente al SNDP.

Algunas de estas experiencias funcionaron como proyectos pilotos, pero no contaron con el apoyo político, técnico ni económico. En la actualidad en el Sector Público no hay una instancia especializada que de seguimiento y análisis permanente a los conflictos sociales a nivel nacional; por lo mismo, se hace necesario impulsar acciones encaminadas a la observación y estudio especializado de la conflictividad.

Este análisis e interpretación de la conflictividad ayudarán a tomar acciones de prevención que favorecerán el combate a la delincuencia y a una mejor administración de los recursos. La información para tomar decisiones oportunas es fundamental para prevenir ingobernabilidad. Pero además de la información y el análisis oportuno de la conflictividad, se hace imperativo interactuar con instituciones especializadas en negociación y mediación de conflictos (SNDP, COPREDEH, SEPAZ, SAA, UPCV), que busque convertir los mismos en una verdadera oportunidad para el cambio social positivo.

2.3.1 Sistema de información del SAT

El sistema funciona a través de 3 nubes de información que se interrelacionan mutuamente. La forma en que se agrupan y relacionan las diferentes nubes está explicada a continuación:

Nube de información 1

Bases propias. Estas incluyen tanto a las bases históricas de las instituciones que son miembros plenos del Sistema (SNDP, UPCV, COPREDEH y SAA) como la base de datos creada para el efecto en sus 3 fases, de recolección, análisis y reportes. Debe notarse que en una primera fase solamente se contará con las bases históricas de UPCV y COPREDEH,

debido a que la SAA se incorpora más tarde al proceso y deben todavía establecerse convenios marcos entre el SAT y la SAA para la obtención de dichas bases.

Bases institucionales. Además de las bases históricas, la primer nube de información cuenta con bases externas, entendidas como aquellas estadísticas relacionadas con la conflictividad, sea directa o indirectamente, que están en posesión de otras instancias del Estado que no pertenecen al SAT. Estas bases son manejadas externamente debido a que tienen lógicas distintas de recopilación y su proceso de obtención se prevé prolongado.

La importancia de estas bases es que ayudan a completar el entendimiento del contexto de la conflictividad y se refieren a estadísticas sobre educación, salud, empleo, productividad, infraestructura, asignación y ejecución de fondos públicos, etc. Como fácilmente se entenderá, estas bases facilitan el análisis y la efectividad de las alertas que el SAT provea a los distintos usuarios.

Biblioteca virtual. La biblioteca cumple dos objetivos: recopilar toda la información electrónica importante para la conflictividad, que esté disponible o se pueda obtener a través de acuerdos con universidades, centros de investigación o académicos y organismos internacionales por una parte, y por la otra, servir de archivo a los análisis que se generen dentro del mismo SAT.

La importancia de esta tercera base de datos es que constantemente se están generando informes y recomendaciones en otros países sobre sistemas de alerta temprana y/o sobre conflictividad que son útiles y valiosos para el desarrollo del SAT.

Base mediática. Ésta se fundamenta en el creciente papel que desempeñan los medios de comunicación en la percepción de la población. Los medios de comunicación pueden tener efectos positivos o negativos para la conflictividad, dependiendo del abordaje y el enfoque que le den, y la interpretación que se le dé desde la comunidad. Pero además, los medios de comunicación (principalmente escritos) tienen cobertura nacional de reporteros, lo que los hace ser fuentes de información importante.

Para el óptimo desarrollo del SAT debe contarse, según lo expresado, con archivos del manejo que los medios hacen del conflicto y la importancia que le dan en sus páginas de opinión. Finalmente, debe aclararse que esta base no implica que se tomen en cuenta eventos o noticias que ya han pasado y que no pueden reportarse como alertas, sino por el contrario, saber definir cuáles de las noticias puede tener consecuencias negativas en la gobernabilidad. Asimismo, esta base no suplanta el trabajo que hagan los delegados de las instancias que conforman el SAT en el campo, sino que lo complementa con información secundaria o de apoyo.

Nube de información 2

Esta segunda nube de información se compone de 2 aspectos: por un lado, los productos propios del sistema, tales como alertas, reportes de seguimiento, mapas y análisis; por otro lado, se propone que esta segunda nube de información contenga proyectos experimentales que permitan lanzar alertas a diferentes usuarios sobre posibles cursos de acción en cuanto a políticas públicas se refiere.

Alertas. Estas se componen, además de las alertas tempranas, de mapas geo referenciados de conflictividad, reportes de seguimiento y análisis. Estos últimos se clasifican según su tipo de la siguiente manera:

- a) análisis contingentes, que son realizados a partir de peticiones de los usuarios del SAT;
- b) análisis de coyuntura, que son realizados periódica y permanentemente cada 4 meses o según la coyuntura cambie;
- c) análisis estructurales, que se enfocan en las principales causas de la conflictividad y son realizados según lista temática elaborada a priori y a razón de 4 cada dos meses; y

- d) análisis estratégicos, que están pensados en la agenda de largo plazo del país en función de la conflictividad; también según lista previamente estipulada y con la misma temporalidad que los estructurales.

Proyectos específicos. Estos son productos prácticos en forma de proyectos piloto para facilitar la toma de decisiones de los principales usuarios del SAT. No deben confundirse con la ejecución de políticas públicas, pues éstas son realizadas a nivel nacional y con una estructura dada; los proyectos del SAT son ideas que deban implementarse y probarse antes de ser implementadas con éxito a nivel nacional.

A partir de ahí surgirán alertas tempranas sobre la conveniencia o no de materializar dichos proyectos, contando con una base empírica que documente y respalde las alertas. La importancia de los proyectos radica en que muchas veces se implementan políticas públicas en materia de conflictividad, que luego tienden a ser olvidadas o desechadas por los tomadores de decisiones, sea porque no tuvo el éxito adecuado, sea porque no contó con el respaldo político que se esperaba. Los proyectos vendrían a ayudar a los tomadores de decisiones a tomar mejores medidas sobre bases empíricas y no solamente según criterios políticos.

Nube de información 3

Esta nube de información está enfocada en el actuar de las instituciones del Estado, dentro de su respectivo ámbito de competencia. La importancia de esta tercera nube está dada por dos funciones: primero, la toma de decisiones genera información útil para el SAT en forma de líneas basales, sistemas de monitoreo y evaluaciones de impacto. Además de lo anterior, en cada institución y en función de las políticas nuevas impulsadas, se actualizan las bases de datos existentes o se crean nuevas y constituyen por lo tanto, herramientas necesarias para el sistema.

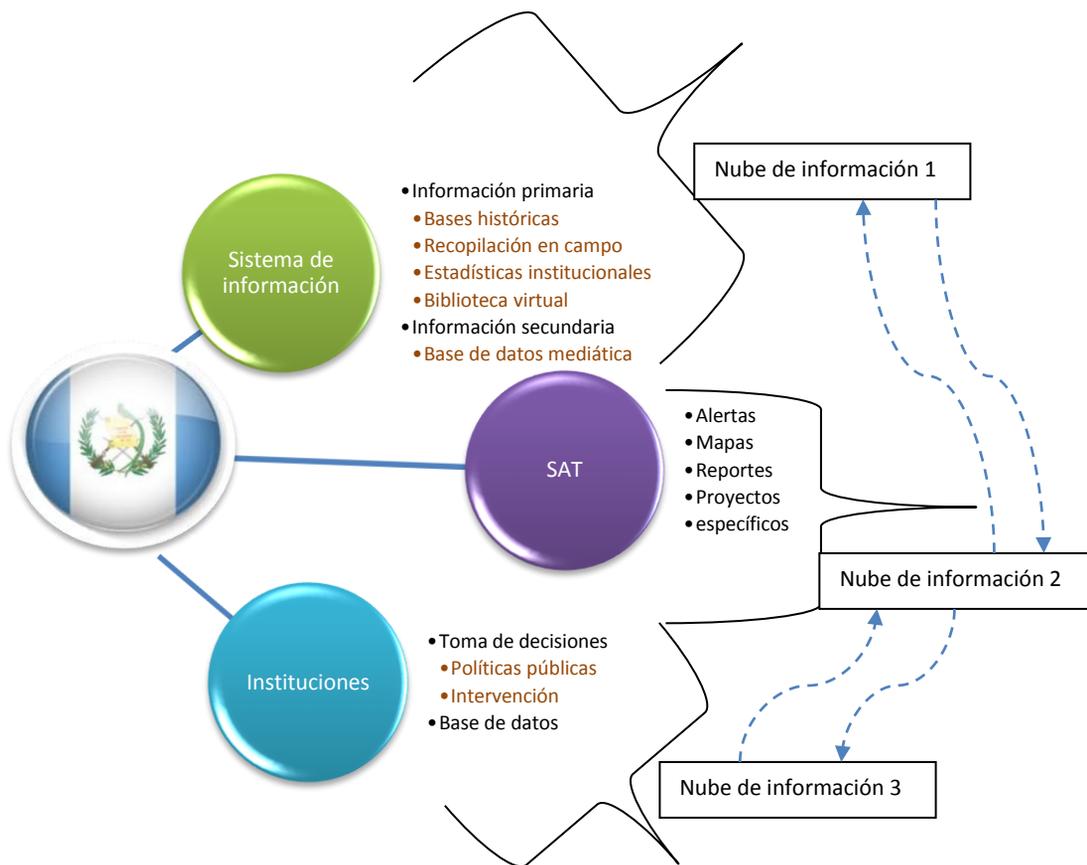
Flujo de información

A partir de la implementación de las tres nubes de información explicadas previamente, se establecen criterios en los que la información de las 3 nubes fluye y se relaciona. Del sistema de información surge información básica que el SAT transforma en productos útiles para la toma de decisiones. De igual forma, del SAT regresa hacia la nube de información 1 toda la información procesada, de manera que nutren las distintas bases de datos según su naturaleza.

Por su parte, la nube 2 traslada información procesada hacia las instituciones del Estado, mientras que de éstas regresa a la segunda nube en forma de retroalimentación. Finalmente, la tercera nube de información nutre al sistema de información de bases de datos y líneas basales de las acciones ya implementadas.

El esquema a continuación explica con mejor detalle el sistema de información y el flujo de la misma.

Gráfica No. 2



Fuente: elaboración propia

Las 3 nubes se interrelacionan de tal manera que constituyen en sí mismas un sistema, tal y como se definió previamente este concepto. Debe aclararse que es imprescindible que el manejo de las bases de datos no sea realizado por la misma persona; esto puede parecer salido de contexto, pero la razón principal para que ocurra de esta forma es que el manejo y procesamiento de la información conlleva dos riesgos inherentes: a) por un lado, la posesión de información sensible representa una forma de poder que potencializa, pero que también puede debilitar en el largo plazo al sistema, y; b) por otro lado, que el sistema puede percibirse como “peligroso” por actores que –intencionados o no- traten de bloquear sus resultados políticamente.

En este capítulo desarrollamos el contexto en el cual se inserta el Sistema, y al propio sistema en sus características fundamentales. Resta ver entonces, su operatividad y el análisis que surge del mismo. En el siguiente capítulo desarrollamos lo anterior en función de las siguientes variables: Instrumentalidad, actores y recursos. Por ello, partimos de una base teórica de análisis de políticas públicas integral, que aglutina aportes de varias sub-disciplinas, dentro de ellas, el estructuralismo, el neo-institucionalismo y la “rational choice”. Ésta diversidad de enfoque es útil en la medida que el sistema abarca varias instituciones, temáticas y coyunturas; complejidad que no puede ser absorbida desde un solo punto de vista.

Capítulo III

La conflictividad como política pública

3.1 ¿Estado, sociedad o integralidad? Enfoques teóricos en el análisis de políticas públicas

El análisis de las políticas públicas puede realizarse desde diversas ópticas atendiendo aspectos tan variados como: posición ideológica; posición respecto al Estado; metodología para el análisis entre otras. En este estudio, utilizaremos la distinción que realiza Reuth Deubel.

Este autor distingue tres tipos de teorías: por un lado, las centradas en la sociedad, entre las cuales se encuentran enfoques tan variados como los marxistas, neo-marxistas y de “dependencia” de un lado del espectro ideológico; y los enfoques racionalistas, de elección pública y los pluralistas del otro lado. Estos diversos enfoques tienen en común que consideran al Estado como “dependiente de la sociedad [...] es decir, que minimizan la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas” (REUTH, 2002:29-30)

Un segundo grupo de teorías establece la supremacía del Estado sobre la sociedad; se caracterizan porque en ellas, “[e]l Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios” aquí, la acción pública “es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos” por lo tanto, tienen en común que minimizan “la influencia de los cambios y de los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del Estado para explicar las elecciones de políticas públicas” (Ibíd. P.30). En este grupo el autor nos remite a las teorías neo-weberianas y los enfoques decisionistas como referentes.

Finalmente, un tercer grupo de teorías mixtas, que tratan de situarse “en una posición mediana frente a los dos grupos anteriores. Rechaza de un lado el racionalismo economicista

o social que predomina en el primer grupo y, por el otro lado, se niega también a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra, además, cautivo de una minoría” (Ibíd. P.31) En este grupo se encontraría según el mismo autor, el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción. Además de los anteriores, nosotros añadiríamos al estructuralismo sistémico, siendo particular importancia la metodología de este último para el análisis de variables relacionadas al contexto, actores y sistema (ver capítulo IV)

Debido al carácter descriptivo de esta investigación (detallado en la sección metodológica del primer capítulo) no entraremos a profundidad a detallar cada una de las propuestas teóricas mencionadas. Nos limitaremos por ello, a proponer la integralidad del análisis entrelazando enfoques teóricos y disciplinas científicas, sin tratar de perder de vista, la coherencia sistemática y la rigurosidad intelectual del análisis. La bibliografía al final remite al lector a aquellos documentos donde se puede profundizar en el tema.

La integralidad propuesta involucra entonces: a) actores individuales con capacidad de toma de decisión o influencia; b) actores sociales que desde la sociedad intervengan (o lo intenten) en cualquiera de las fases de la política; c) instituciones, tanto gubernamentales como internacionales; y, d) el contexto político en el cual se desarrolla la política pública.

En lo que sigue abordaremos estos aspectos, empezando por los instrumentos operativos del sistema; continuando con los actores para finalmente, analizar los recursos con que cuenta el sistema para su funcionamiento y sostenibilidad. Una última aclaración: evitamos en este apartado referirnos a los instrumentos jurídicos (convenios, acuerdos ministeriales, etc.) en parte porque no están totalmente definidos. No creemos que esto sea una debilidad del análisis, puesto que la norma en la que finalmente se instale el sistema debe partir de su naturaleza y su composición, razón por la cual, le damos más importancia a los aspectos socio-políticos y operativos.

3.2 Instrumentos

3.2.1 Tipología

Las tipologías conllevan siempre el riesgo de ser demasiado generales o ser demasiado específicas. En el primer caso, el problema consiste en dos aspectos: el primero, en la posibilidad latente de invisibilizar algunos conflictos; y en el segundo, de agrupar a los conflictos en categorías que no corresponden con la realidad que se vive en los territorios en conflicto.

En cuanto a las tipologías demasiado específicas, se perciben dos aspectos: primero, la necesidad de una lista extensa que permita incluir a todos los conflictos, a manera de evitar la categoría “otros”, que a la larga resultan más negativas que positivas; segundo, las tipologías extensas por lo general, tienen entre sus tipos, áreas excesivamente amplias de traslape entre uno y otro tipo, lo que dificulta el análisis, su clasificación y sobre todo su mapeo.

Giovani Sartori aclara la diferencia que existe entre una clasificación y una tipología, siendo que la primera contiene categorías mutuamente excluyentes, mientras que la segunda puede incluir elementos o tipos que estén estrechamente relacionados y hasta puedan entrelazarse en algún punto, o “atributos compuestos” (SARTORI, 2005:165-166). La distinción anterior aclara que una tipología está compuesta de más de una variable definitoria, mientras que las clasificaciones se basan, por el contrario, en una sola distinción.

De aquí se sigue que una tipología puede contener una o varias clasificaciones en su formato. Esto es especialmente importante para una tipología de la conflictividad, debido a que su complejidad no puede ser aprehendida eficientemente a partir de una sola variable definitoria.

Las tipologías sobre conflictividad están concebidas tradicionalmente en función de una sola variable definitoria, como por ejemplo, la causa fundamental, el conflicto en sí mismo, los actores que intervienen, etc. Sin embargo, ninguno de estos elementos por sí mismos son capaces de abarcar la generalidad de las situaciones conflictivas, ni su interpretación adecuada. Para llevar a cabo lo anterior, es necesario realizar una tipología dual (SARTORI), es decir, por un lado una clasificación analítica, y por el otro, una tipología de carácter general y adaptada a la realidad del país.

Aunado a lo anterior, se consideró adecuado, la inclusión de un listado de casos específicos (según la experiencia histórica de cada una de las instituciones) que facilitara a los delegados departamentales y/o regionales la ubicación conceptual de los conflictos. Esto se hace por dos motivos: primero, concentrar el trabajo de los delegados en la recolección de información primaria y la descripción de los fenómenos; segundo, para ubicar la tipología dentro de la fase de análisis, debido a que es a los analistas a quienes corresponde especificar a cuáles tipos y categorías pertenecen los conflictos. Con esto se pretende tener un mayor nivel de confiabilidad en el manejo y reporte de los conflictos, además de facilitar la ponderación de los mismos –tarea que corresponde igualmente a los analistas- y su respectiva semaforización.

3.2.2 Casos específicos

El listado de casos específicos se realiza tomando en cuenta la tipología trabajada durante las reuniones técnicas en donde se diseñó la primera fase. La principal ventaja de esta tabla consiste en que presenta al delegado una lista más o menos extensa que intenta abarcar sino toda, sí la mayor parte de los conflictos reales. Además se incorpora una distinción más, a saber; entre causas de conflictividad y efectos de la misma. Dicha distinción permite separar al fenómeno conflictivo como tal, de sus causas y de los efectos visibles y por otra parte, facilitar su tipologización al establecer dentro de cada tipo que se menciona más abajo, los casos que les corresponden de acuerdo con el consenso generado dentro de las mesas técnicas.

Tabla No. 3

Causas				
Corrupción	Denuncias de fraudes en elecciones primarias o elecciones finales	Transporte	Industrias extractivas	Falta de atención post-desastre
Malversación de fondos	Salud	Vivienda	Usos del suelo	Epidemias y pandemias
Nepotismo	Educación	Uso o aprovechamiento del agua	Contaminación ambiental	Consultas a pueblos indígenas
Abuso de poder	Infraestructura vial	Bosques	Depósito de desechos tóxicos	Participación política
Traslados por reordenamientos municipales/territoriales	Demandas de electrificación	Licencias y funcionamiento de Hidroeléctricas	Falta de certeza jurídica sobre el uso, tenencia, posesión o propiedad de la tierra	Control de territorio
Demandas de proyectos específicos	Abastecimiento y precios de electricidad	Licencias y funcionamiento de Termoeléctricas	Demanda de uso de tierra	Falta de legislación en torno a los derechos colectivos de los pueblos indígenas
Coordinación interinstitucional	Abastecimiento y precios de agua	Eólicas	Despidos masivos	Gestión pública con escasa pertinencia cultural
Controversias por no inscripción de candidatos	Abastecimiento y precios de gasolina/diesel	Licencias para la exploración y explotación petrolera	Pactos colectivos	Acceso y protección a lugares sagrados
Controversias por elección de candidatos	Abastecimiento y precio de gas	Gas natural	Prácticas controversiales de justicia local	Procesos por crímenes durante conflicto armado interno
	Telefonía	Minería metálica a cielo abierto	Reconstrucción	Creación y/o elevación de impuestos

Fuente: Sistema de Alerta Temprana (2011)

Tabla No. 4

Efectos		
Pugnas político-partidistas	Desapariciones o asesinatos de líderes sociales	Desalojo
Pugnas entre Gobernación-Congreso y municipalidades sobre proyectos	Demandas de resarcimiento	Linchamientos
Entre comunidades del mismo municipio	Demandas y contra-demandas por retribución a ex PAC	Extralimitación de los comités de seguridad de vecinos
Entre comunidades de diferente municipio o departamento	Inconformidad con TLC's	Discriminación y racismo
Entre municipios del mismo departamento	Acciones violentas a candidatos o a personas involucradas en la vida política	Amenazas o intimidaciones a líderes sociales
Entre municipios de diferente departamento	Allanamientos a sedes	Allanamientos o amenazas a organizaciones sociales
Fronterizos	Acciones violentas a la institucionalidad electoral	
Huelgas	Invasión a propiedad pública y privada	

Fuente: Sistema de Alerta Temprana 2011

En función de lo anterior, en el marco de las discusiones técnicas sostenidas con los representantes de las instituciones que conforman el SAT, se estableció una tipología que responde a las condiciones anteriores. Dicha tipología está seleccionada a partir de diversos criterios, tal como puede observarse en el esquema presentado a continuación.

Tabla No. 5

Tipología	
Tipo	Sub-tipo
Político	Gubernamental
	Institucionalidad democrática
	Partidario
	Electoral
	Violaciones a los derechos políticos
	Post-conflicto
Ambiental	Recursos naturales
	Agrarios
	Límites territoriales
	Fenómenos derivados del cambio climático
Socioeconómico	Laboral/sindical
	Comerciales y económicos
Social	Demandas por servicios básicos
Seguridad y justicia	Seguridad ciudadana
	Seguridad pública
	Justicia
Demandas específicas de pueblos indígenas	Identidad y derechos de los pueblos indígenas

Fuente: Sistema de Alerta Temprana. Guatemala, 2011.

La tabla No. 5 nos muestra los tipos con sus respectivos subtipos trabajados en las mesas técnicas del SAT. En este sentido, vale la pena realizar algunas aclaraciones que son pertinentes. La inclusión de los conflictos agrarios como un subtipo dentro del tipo ambiental, obedeció a que toda la temática agraria se reduce a lo relativo a disputas de derechos sobre la tierra¹⁵, que consisten en “diferencias entre dos o más personas o comunidades que argumentan tener derechos sobre el mismo pedazo de tierra” (YAGENOVA, 2007:39). Por lo anterior, se consideró que era mejor incluirlo dentro de un tipo de conflictos más amplio, lo cual facilita el mapeo de todos aquellos conflictos considerados como agrarios, pero a la vez, también permite caracterizar de mejor manera los conflictos ambientales (que suelen tipificarse por separado).

Otra consideración que debe mencionarse es el subtipo denominado límites territoriales. Aunque la SAA lo considera un subtipo dentro de los conflictos agrarios, el Sistema

¹⁵ Esto fue manifestado por el delegado de SAA en una de las reuniones sostenidas para el efecto.

considera que por su importancia para la gobernabilidad, y por la necesidad de un catastro que permita visibilizar la verdadera tenencia de la tierra, se hace necesario separarlos de la conflictividad agraria.

Lo mismo puede decirse de la inclusión del tipo “demandas específicas de los pueblos indígenas”. Este tipo fue el más difícil de incluir y el que más discusión generó dentro del SAT, debido a dos factores: en un primer momento se propuso un tipo de conflictos cultural, que abarcara todo el tema de identidad de los pueblos indígenas y su relación simbólica. Por otra parte, se recibió una contrapropuesta de hacer visibles las demandas de los pueblos indígenas, dándole contenido con el subtipo de nombre “identidad y derecho de los pueblos indígenas”.

El mayor obstáculo para lograr consenso era: cómo diferenciar un conflicto sobre demandas de pueblos indígenas, pero que al mismo tiempo, fuera (pongamos por ejemplo) un conflicto de tipo agrario. Aunque no existen límites claros entre unos y otros, el sistema considera que el problema es de orden menor, siendo que es más importante establecer claramente la prioridad de visibilizar a los pueblos indígenas.

Una última consideración sobre la primera parte de la tipología, es la relativa a la diferencia entre el tipo socioeconómico y el social. Por una parte, aunque estas dos categorías se complementan y en muchos casos se contraponen, siendo por lo tanto difícil delimitarlos claramente, se acordó dentro del sistema que las reivindicaciones laborales y/o sindicales no eran únicamente de carácter económico, sino también social.

Por otro lado, tampoco era posible incluir las demandas por servicios básicos dentro del tipo socioeconómico, debido a que su carácter es esencialmente social. Por lo tanto, la propuesta consensuada consistió en dejar a lo socioeconómico como un tipo y otro tipo independiente del anterior, solamente social. Esto no tiene repercusiones negativas significativas; y por el contrario, puede ganar en profundidad y en claridad para especificar ciertos conflictos recurrentes.

3.2.3 Clasificación analítica

La necesidad de establecer una clasificación analítica viene dada por el hecho mismo de la complejidad de la conflictividad. En este sentido, la clasificación propuesta es un complemento a la tipología, de manera que el sistema cuente con un sistema tipológico que profundice en la comprensión del fenómeno.

La tabla No. 6 muestra las cinco variables utilizadas: según los actores que intervienen en el conflicto; según su contenido; según el espacio en donde se desarrolla; según el ámbito en el cual tiene incidencia; y según el impacto mediático que tiene el conflicto en la población.

Tabla No. 6

Clasificación analítica				
Actores	Contenido	Espacio	Ámbito	Impacto mediático
Movimientos sociales	Estructurales	Urbano	Comunitario	Nacional
Instituciones estatales nacionales	Coyunturales	Rural	Municipal	Local
Instituciones no estatales nacionales	Contingentes	Conurbano	Departamental	Silencioso
Autoridades locales	Estratégicos	Rururbano	Fronterizo	
Sector empresarial			Nacional	
Partidos políticos			Regional	
Actores colectivos no organizados				
Capital transnacional				

Fuente: Sistema de Alerta Temprana. Guatemala, 2011.

Un primer elemento lo constituyen los actores¹⁶ que intervienen en el conflicto. En este punto debe resaltarse a los actores colectivos no organizados; su importancia para el esquema radica en que muchas veces los conflictos son agravados por grupos de vecinos (sobre todo cuando se ha producido una escalada del conflicto y está próxima la violencia) que no forman parte de una organización de ningún tipo.

El segundo elemento plantea la cuestión de la diferencia entre los conflictos coyunturales y contingentes. Éstos últimos son conflictos que surgen y se desarrollan en poco tiempo, sin que sean visibles causas antiguas o recientes para su surgimiento. La diferencia con los conflictos coyunturales estriba en que éstos son conflictos que surgen como consecuencia del contexto en el cual se encuentra el país y la sociedad en general, en un momento dado.

¹⁶ La definición de actores se incluye en un capítulo posterior

También debe hacerse notar que para el espacio del conflicto se utilizan dos categorías que no aparecen en los parámetros oficiales: rur-urbano y conurbano. Estas dos acepciones provienen de la sociología y de la antropología, y son cada vez más frecuentes. En especial porque existen muchos espacios territoriales que no pueden ser clasificados ni como urbanos pero tampoco solamente rurales.

El espacio rur-urbano es aquel espacio “donde el campo subsiste y los paisajes guardan a menudo el encanto de lo rural, pero las formas de vida son predominantemente urbanas” (BARROS, 1999), tales como instalaciones industriales o agroindustriales. Por su parte la conurbación se refiere al “fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran dando lugar a una nueva territorialidad con dinámicas de interrelación social, cultural, económica, política, etc.” (MORENO, 2008).

La importancia de la incorporación de estos dos conceptos para la conflictividad, es que sus manifestaciones no pueden ser comprendidas a cabalidad por la dicotomía urbano-rural. Es decir, se necesitan nuevas categorías para expresar nuevos espacios simbólicos que evidencien nuevas formas de apropiación de la territorialidad. En este sentido es más viable referirse a un continuo urbano-rural donde se puede matizar los conceptos principales en función de las dinámicas de la realidad social.

Finalmente, debemos hacer mención de la categoría de impacto mediático. El concepto de impacto silencioso surge de dos aspectos: por un lado, la misma experiencia de la conflictividad, que se expresa muchas veces a partir de una escalada poco visible a nivel general, y suele estallar violentamente una vez que se ha superado el nivel de tolerancia colectiva.

Por otro lado, la importancia cada vez más fuerte y evidente de los medios de comunicación influye en los conflictos –unas veces positivamente, otras no tanto- no solamente visibilizándolos, sino que también muchas veces callándolos. Los conflictos silenciosos entonces, son conflictos que surgen a partir de situaciones cotidianas y hasta aceptadas, pero que generan al mismo tiempo cierta inconformidad a lo interior de las comunidades.

Esta inconformidad suele llevarse hasta el límite y es entonces cuando suele manifestarse violentamente.

3.2.4 Semaforización

El sistema provee de una semaforización, elemento ampliamente conocido dentro de la literatura especializada. El objetivo del instrumento es poder establecer límites operativos a los conflictos, de manera de poder establecer las distintas fases de los mismos, además de que permite tener mayor claridad de cuáles acciones son más efectivas, según la etapa y el nivel en el que se encuentre. Para el caso que nos ocupa, se desarrolló la semaforización en 3 niveles: sectores sociales involucrados; causa institucional; y causa económica. La razón de esta separación es simple: la complejidad de los conflictos no permite que una sola semaforización pueda tener la misma utilidad práctica en cualquier conflicto.

El siguiente cuadro, muestra la semaforización según los sectores sociales involucrados, con las acciones que los definen, sus niveles de identificación, tanto del conflicto como de las propias acciones.

Tabla No. 7

Niveles de identificación del conflicto	Niveles de identificación de las acciones	Acciones	Límites
Daño Real	Caos	Dstrucción de infraestructura, violencia física	12
Daño inminente	Demostración de fuerza y estructura	Toma de recursos estratégicos y/u oficinas del Estado	11
		Cortes de ruta / Bloqueos de carreteras	10
<i>Umbral de seguridad</i>			9
Estancamiento perjudicial	Amenazas	Protestas	8
		Amenazas de medidas de hecho	7
		Ruptura del Dialogo	6
<i>Umbral de negociación</i>			5
Oportunidad tentadora	Legitimación	Busqueda de apoyo nacional e internacional	4
		Declaraciones a los medios de comunicación	3
		Asambleas Regionales	2
	Unificación	Asambleas locales	1

Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere a la semaforización por causa económica, se plantean los siguientes criterios definitorios:

Tabla No. 8

Niveles de identificación del conflicto	Niveles de identificación de las acciones	Acciones	No. de identificación
Daño Real	Caos	Destrucción de infraestructura, violencia física	12
Daño inminente	Demostración de fuerza y estructura	Toma de recursos estratégicos y/u oficinas del Estado	11
		Cortes de ruta / Bloqueos de carreteras	10
<i>Umbral de seguridad</i>			9
Estancamiento perjudicial	Amenazas	Protestas	8
		Amenazas de medidas de hecho	7
		Ruptura del Dialogo con los grupos vulnerados	6
<i>Umbral de negociación</i>			5
Oportunidad tentadora	Legitimación	Busquedad de apoyo del demandado	4
		Conocimiento de los medios de comunicación	3
		Sanciones institucionales y/o aplicación de la normativa vigente	2
	Identificación	Acciones institucionales y conocimiento por parte de un grupo de personas afectadas o vulneradas	1

Fuente: elaboración propia

Finalmente, se presentan la semaforización de acuerdo con las causas institucionales, según los siguientes criterios:

Tabla No. 9

Niveles de identificación del conflicto	Niveles de identificación de las acciones	Acciones	No. de identificación
Daño Real	Caos	Destrucción de infraestructura, violencia física	12
Daño inminente	Demostración de fuerza y estructura	Toma de recursos estratégicos y/u oficinas del Estado	11
		Cortes de ruta / Bloqueos de carreteras	10
<i>Umbral de seguridad</i>			9
Estancamiento perjudicial	Amenazas	Protestas	8
		Amenazas de medidas de hecho	7
		Ruptura del Dialogo con los grupos vulnerados	6
<i>Umbral de negociación</i>			5
Oportunidad tentadora	Legitimación	Justificación e involucramiento de factores externos	4

		Conocimiento de los medios de comunicación	3
		Reuniones con los afectados	2
	Identificación	Aumento en los costos, desinformación	1

Fuente: elaboración propia

3.2.5 Ponderación de los conflictos

Medir los conflictos siempre supone un reto, en parte por la complejidad del fenómeno, y en parte por la dificultad que supone encontrar las variables adecuadas; más aún cuando se busca consenso en varias instituciones del Estado. En este sentido, las discusiones del equipo técnico giraron en dos direcciones: primero, en la necesidad de encontrar un método apropiado; y segundo, establecer una canasta de indicadores fiables. Por método apropiado nos referimos a uno que cumpliera por lo menos con dos condiciones: a) ser objetivo en la definición de sus variables, y; b) que fuera sencillo en su implementación.

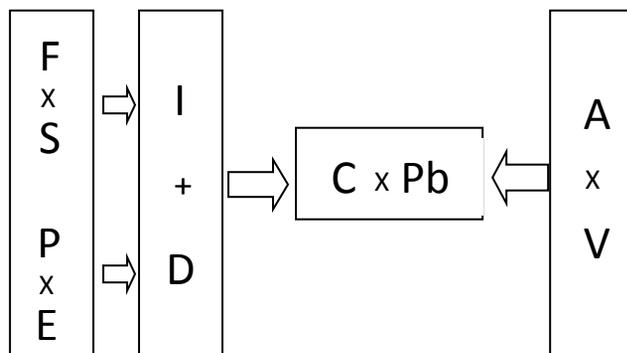
Según las condiciones anteriores, se decidió utilizar el método Mosler, que es un sistema de medición del riesgo, que se ha utilizado preferentemente en el ámbito empresarial. No obstante, su utilización dentro de las ciencias sociales se ha incrementado en los últimos años debido sobre todo, a la rigurosidad de sus variables y sus mecanismos de ponderación.

Las variables son 6, que explican de la siguiente manera: F es igual a la función; S a la sustitución; P la profundidad; E la extensión; A, la agresión; V la vulnerabilidad; I la importancia; D los daños; C el carácter del riesgo y Pb la probabilidad de ocurrencia de violencia. La definición de las variables y su relación entre ellas se presentan a continuación:

- A. Función: aspectos asociados al conflicto que puedan alterar o afectar negativamente la gobernabilidad del territorio
- B. Sustitución: capacidad del Estado de transformar o atender el conflicto para buscar alcanzar una convivencia pacífica.
- C. Profundidad: perturbación que el conflicto puede producir en la percepción de la población directamente involucrada

- D. Extensión: alcance del conflicto a nivel territorial o nivel poblacional
- E. Agresión: nivel de amenazas reales o percibidas que el territorio en conflicto tenga y que provenga de una fuente externa del conflicto
- F. Vulnerabilidad: nivel de cohesión social y fuerza del tejido social en el territorio del conflicto

Gráfico No. 3



Fuente: Sistema de Alerta Temprana, 2011

El esquema anterior nos revela la forma en la que el método articula las diferentes variables que lo componen. La agresión y la vulnerabilidad conforman la probabilidad de ocurrencia, mientras que la función y la sustitución conforman la importancia del conflicto. En el mismo sentido, la relación entre la profundidad y la extensión del conflicto tiene como consecuencia el nivel de daño que el conflicto causa. Finalmente, la suma de la importancia y el daño da como resultado el carácter del riesgo y éste multiplicado por la probabilidad de ocurrencia de conflicto es lo que genera el nivel de riesgo.

El riesgo considerado oscila en un rango entre 2 y 1,250 con la gradación siguiente:

Tabla No. 7

Ponderación método Mosler	
Rango	Nivel de riesgo
Entre 2 y 250	Muy reducido
Entre 251 y 500	Reducido
Entre 501 y 750	Normal
Entre 751 y 1000	Elevado
Entre 1001 y 1250	Muy elevado

Fuente: Sistema de Alerta Temprana, 2011

Cada una de las seis variables consideradas, que dan como resultado el nivel de riesgo, está compuesta a su vez, por preguntas-indicadores con respuestas en escala Lickert de tipo pental. Estas preguntas son promediadas y el total de cada variable se suma para dar la clasificación final según la tabla de arriba.

La importancia del método Mosler radica en por lo menos 3 aspectos: a) por un lado, las variables pueden agruparse para formar mediciones independientes, como por ejemplo la importancia del conflicto o el daño; b) además de lo anterior, plantea una forma de medición que ya ha sido probada, con variables múltiples; c) finalmente, pre-establece el rango de medición de manera que se facilita la semaforización de los conflictos.

Las preguntas necesarias para la implementación de la ponderación, fueron realizadas en función de la capacidad institucional del SAT y tratando en lo posible de mantener indicadores objetivos; no obstante, es útil hacer mención que la subjetividad es importante dentro de la conflictividad, sobre todo tomando en cuenta que las personas presentes en o actores de un conflicto, actúan movidos más por su percepción del fenómeno que por la realidad del mismo.

Las preguntas se encuentran en orden correlativo y no ordenadas en variables, debido a que no se logró (hasta el momento en que se escribe esta investigación) avanzar en este sentido en las reuniones técnicas. No obstante, el SAT considera que el trabajo de ordenación de las preguntas-indicadores dentro de sus respectivas variables es relativamente sencillo, en comparación con los otros aspectos de la segunda fase, como la tipología, y la primera parte de la ponderación, que requirieron mucho mayor tiempo. En este sentido, debe valorarse el compromiso asumido por las instituciones del Sistema para poner a punto la base de datos e iniciar con el funcionamiento del SAT.

Tabla No. 8

Preguntas para ponderar conflictos			
01	¿Existen denuncias por casos de corrupción en el área?	15	¿Está el actor dispuesto a negociar sus demandas?
02	¿Existe percepción sobre casos de corrupción?	16	¿Son las demandas legítimas?
03	¿Se verá afectada la libre locomoción?	17	¿Cuáles son los intereses de los principales actores?
04	¿En qué grado se encuentra la molestia de la población?	18	¿Existen intereses subyacentes en los principales actores?
05	¿En qué nivel se encuentra el liderazgo de los afectados con las autoridades locales?	19	¿Se observa la presencia de actores externos en el conflicto?
06	¿Qué nivel de organización poseen los afectados?	20	¿Cuánta extensión territorial abarca el conflicto?
07	¿Qué capacidad de convocatoria posee el grupo afectado?	21	¿Cantidad de familias involucradas en el conflicto?
08	¿Se utilizan los mecanismos legales para presentar las inconformidades?	22	¿Qué tanto nivel de inconformidad existe en el conflicto?
09	¿Existe atención por parte de las autoridades responsables?	23	¿Qué tan afectadas se sienten las personas emocionalmente por el conflicto?
10	¿Tienen la capacidad los Actores locales de gestionar el conflicto?	24	¿La sociedad en general se siente comprometida con el problema en cuestión?
11	¿Soluciones para todas las partes en el conflicto?	25	¿Se disponen de recursos para materializar movilizaciones de rechazo?
12	¿Existe un bien sustitutivo?	26	¿Existe capacidad organizativa para movilizarse?
13	¿Existen interlocutores válidos?	27	¿Existe diversidad de género en las movilizaciones?
14	¿Existe voluntad para negociar?	28	¿La participación de las movilizaciones es multisectorial?

Fuente: Elaboración propia

Los instrumentos que hemos analizado hasta ahora, fueron incluidos dentro de la nueva base de datos del Sistema, misma que conforma la nube de información No. 1 detallada arriba. Esta base de datos se desarrolló para que fuera alimentada en primera instancia por los delegados departamentales de COPREDEH y de UPCV previa capacitación conjunta sobre los procedimientos a seguir y la forma de llenado.

En este punto debe decirse que fue aquí donde surgieron las primeras dificultades, resaltando dos aspectos en particular: por un lado, los mecanismos de traslado de la información en la UPCV, donde los delegados administrativamente están incluidos dentro de la sección denominada “organización comunitaria”, mientras que los analistas del

sistema son independientes. Un punto problemático en particular es que no existe dentro de UPCV un manual de funciones y procedimientos que establezca claramente la forma de trabajo de los delegados y los mecanismos por los cuales se hará el traslado de la información recolectada, ni a quiénes se les incluirá como receptores de información.

Por otro lado, el carácter especializado de los delegados de COPREDEH, quienes tienen experiencia amplia como recolectores, aunque especializados en derechos humanos y no en conflictividad. Esto tiene sus limitantes, debido a que muchas veces se tiene en esta institución una percepción negativa de lo relacionado con la seguridad ciudadana, razón por la cual existe desconfianza mutua entre los intereses de ambas instituciones.

Lo anterior complicó no solamente el traslado de la información, sino también la puesta a punto de la base de datos, trabajo que llevó más tiempo del esperado en reuniones técnicas y discusiones, proceso que culminó hasta que se logró un consenso. No obstante, queda por ver si los delegados de COPREDEH y de UPCV pueden ser los encargados de llenar la base de datos, o si se implementa otro mecanismo.

Los instrumentos que presentaremos a continuación fueron pensados para el análisis de la información recopilada, siendo independiente por lo tanto de la base de datos mencionada anteriormente.

En los apartados siguientes desarrollaremos el mapeo institucional del Estado que permitirá complementar la parte técnica, para posteriormente poder analizar a los actores que los implementarán y las estrategias políticas de cada uno de ellos en torno a sus intereses y objetivos personales.

3.2.6 Mapeo institucional

Esta herramienta es vital para el desarrollo del sistema, debido a que la interrelación entre las instituciones del Estado es una de las debilidades históricas del país. Aunque el mapeo institucional ya se contaba dentro de los instrumentos utilizados en el antecedente

inmediato al Sistema actual (y que fue detallado en el capítulo II), el aporte original aquí consiste en la intención inicial de ampliar esta base de datos a todo el Estado, diferenciándose para ello 3 niveles:

a) Primero, instituciones directamente relacionadas con la conflictividad, en sus diferentes etapas de abordaje; b) segundo, instituciones generadoras de información primaria, que por su naturaleza puedan ser utilizadas para la generación de alertas de largo alcance (más de 5 años). Dentro de éstas se pueden citar al INE, al MINEDUC, etc. y; c) tercero, instituciones temáticas y sectoriales, tales como mujer, juventud, niñez, indígenas, etc.

Estos 3 niveles se nos presentarán importantes más adelante cuando desarrollemos la propuesta de coordinación interinstitucional (ver anexos). Por el momento, nos limitaremos a detallar la función e importancia del mapeo institucional. Este abarca a todas las instituciones del Estado de los 3 organismos: ejecutivo, legislativo y judicial.

Pero además, diferencia dentro de cada institución, las secciones y unidades internas que pueden servir para los distintos procesos del Sistema. Por ejemplo, la SEPAZ como institución puede ser considerada de manera integral, pero además, analizándola detenidamente, también puede descomponerse en sus distintas unidades y/o componentes, como es el caso de su sección de análisis e investigación, o la unidad de estadísticas relacionadas con políticas públicas relacionadas con los Acuerdos de Paz.

Estas instancias internas tienen diferente importancia para el Sistema, por lo cual resulta útil conocerlas a fondo, de manera de poder aprovechar la experiencia existente dentro del Estado. En consecuencia, no se trata únicamente de un listado institucional, como podría pensarse en primera instancia y vista superficialmente, sino por el contrario, representa el primer eslabón en la estrategia de largo plazo del Sistema.

Por otro lado, el mapeo incluye un apartado de las funciones más importantes de cada institución y sus responsables. Esto permite agilizar el lanzamiento de las alertas de acuerdo a su naturaleza, porque plantea a priori los contactos a los cuales poder referir un potencial

conflicto que afecte los intereses de esa institución. Asimismo, incluye el listado de páginas web de cada una de las instituciones del Estado con un monitoreo permanente que permita actualizar información según vaya surgiendo.

Además de lo anterior, el mapeo funciona como ordenador de la Ruta de Atención Institucional (RAI) que permite analizar cada conflicto en función de sus especificidades y establecer potenciales características comunes. El cuadro a continuación nos muestra un ejemplo de cómo podría utilizarse el mapeo como herramienta de análisis:

Tabla No. 9
Ruta de Atención Institucional (RAI)

Conflictos de tipo A	Institucionalidad			
	Institución 1	Institución 2	Institución 3	Institución 4
Conflicto w				
Conflicto x				
Conflicto y				
Conflicto z				

Fuente: elaboración propia

Como se observa, en este ejercicio se combinan 3 de los instrumentos establecidos previamente, en función del análisis: 1) la tipología del conflicto; 2) el mapeo institucional y; 3) la semaforización. El esquema es flexible en su manejo debido a que no establece una ruta de atención fija para cualquier conflicto, sino permite diferenciar las características de cada uno de los conflictos y establecer la idoneidad de intervención en función de éstas.

Otro aspecto a resaltar es que la semaforización puede ser modificada sin alterar por ello el espíritu de la herramienta. En efecto, es posible tal como en nuestro ejemplo nos muestra el conflicto z, que la atención del Estado (sea por no tomar en cuenta las alertas, sea porque éstas tuvieron fallos etc.) pueda empezar cuando el conflicto está categorizado como rojo. En otros casos, tal como en nuestro ejemplo w, puede seguir toda la ruta desde lo verde hasta lo rojo.

3.3 Actores

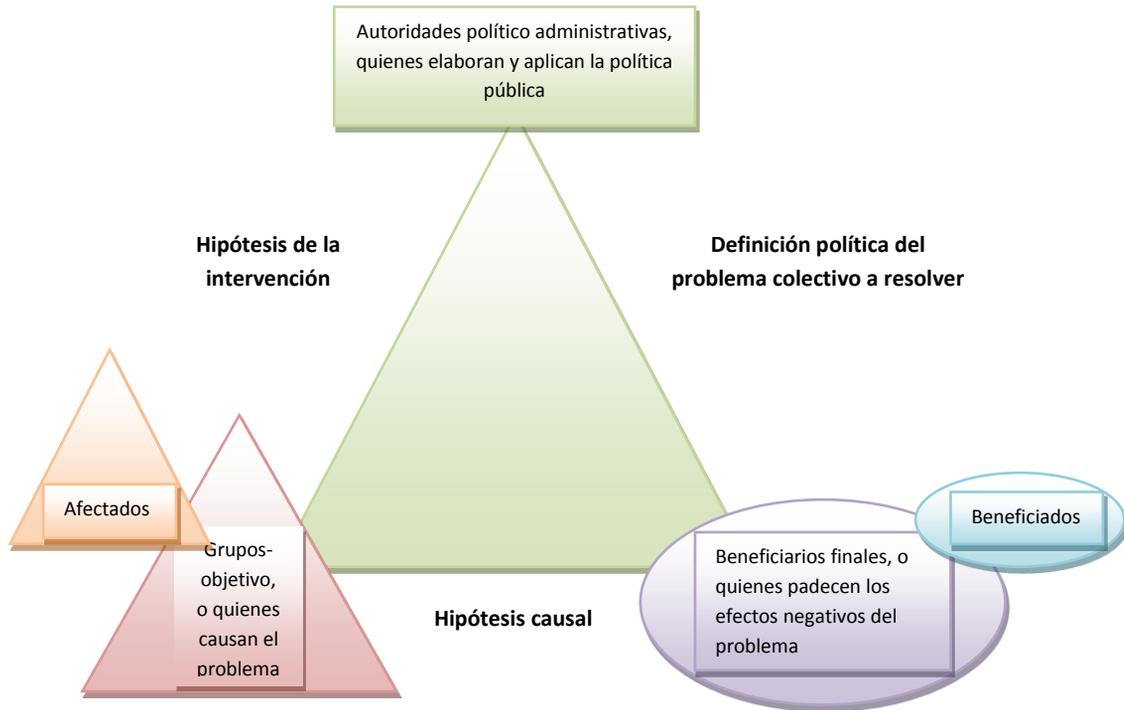
Definimos actor como aquella persona, grupos de personas o colectividades, que manifiestan intereses y objetivos comunes y que para lograrlo, establecen mecanismos articulados y homogéneos. En este sentido, un actor colectivo solamente podrá ser considerado como tal, si no existen a su interior fisuras o conflictos de intereses o personales que impidan establecer una posición común en torno a objetivos definidos.

Para el caso guatemalteco, un actor colectivo puede ser por ejemplo, el CACIF, dado que reúne las condiciones arriba establecidas; por el contrario, el Congreso de la República difícilmente podría ser considerado un actor institucionalmente hablando, dada su volatilidad en distintos partidos y lo efímero de las alianzas político-partidistas.

En referencia a los actores, Subirats et al. Sugieren un modelo “actuacional” basado en el espacio y el lugar que ocupa cada actor en una sociedad. En este sentido, diferencian a los actores públicos de los privados y divide a éstos últimos en: grupos objetivos, beneficiarios finales y grupos terceros. Según los autores, un grupo objetivo está conformado “por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver;” (p.63) mientras que los beneficiarios finales “comprenden [a] las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.”

Finalmente, “los grupos terceros incluyen el conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente. Tal modificación puede tener un carácter positivo o negativo.” Estos 3 tipos de actores se suman a los actores públicos para conformar el denominado “triángulo de actores” El esquema a continuación facilita la comprensión del mismo:

Gráfico No. 4 Triángulo de actores



Fuente: Subirats et al. Análisis y gestión de políticas públicas

Para el análisis de los actores que realizaremos a continuación, haremos uso del Método de Actores, Objetivos y Relaciones de fuerza (MACTOR) usado en el análisis estructural. El MACTOR “busca estimar las relaciones de fuerza que existen entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a determinados retos y objetivos asociados.” (GODET, 2009:59)

El método consiste en las siete fases siguientes: 1) Construir la tabla de estrategias de los actores; 2) Evaluar las relaciones de fuerza de los actores; 3) Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados; 4) Posición de los actores en relación con los objetivos y la identificación de las convergencias y divergencias (posición simple); 5) Jerarquización de las prioridades de los objetivos para cada actor (posiciones evaluadas); 6) Integrar las relaciones de fuerza al análisis de las convergencias y divergencias entre actores y; 7) Redactar recomendaciones estratégicas y formular preguntas clave sobre el

futuro. Las siete etapas se realizan con la ayuda del software MACTOR, realizado por la compañía de prospectiva política LIPSOR para el análisis estratégico.

Los actores considerados para el ejercicio están explicados en la tabla de la página siguiente. Su selección fue posible gracias al trabajo de talleres realizado con los analistas del Sistema y en base a entrevistas realizadas a personal de la UPCV en sus diferentes secciones operativas. Se incluye asimismo, una descripción del actor en cuestión, lo cual facilita la formulación de estrategias y objetivos de cada uno de ellos, y posibilita la convergencia y divergencia de los distintos intereses.

Tabla No. 10

N	Título largo	Título corto	Descripción
1	Director SAT	Director	Es la persona dentro de la Unidad u otra institución del Estado que tenga a su cargo el desarrollo operativo y estratégico del proyecto.
2	Coordinador de UPCV	Coord	Es la persona encargada de coordinar las distintas instancias a lo interno de la unidad técnica del Tercer Viceministerio. Su papel es fundamental para el sistema en el traslado de la información y como enlace con otras instituciones del Estado
3	Ministro de Gobernación	Ministro	Funcionario responsable de la seguridad interna del país, lo que incluye inteligencia operativa e investigación criminal. Es tomador de decisiones clave, por su cercanía con el Presidente y su papel dentro del Sistema Nacional de Seguridad
4	COPREDEH	COPREDEH	Institución encargada de velar por los derechos humanos en el país. Depende directamente de la Presidencia de la República
5	Branca de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD	Entidad de Naciones Unidas que se relaciona con el sistema a través del cumplimiento de los objetivos del milenio. Sirve como mediador en el financiamiento proveniente de España para el sistema.
6	Jefe de Organización Comunitaria	JefeOrg	Es un mando medio a lo interno de la UPCV; su función es clave ya que los recolectores de información dependen administrativamente de él. Puede, si así lo desea, ocultar información al Coordinador General.
7	Axel Romero	Axel	Anterior Coordinador General de UPCV; recién nombrado asesor del Ministro. Apesar del cambio y de los despidos recientes, ha mantenido a su gente clave adentro de la institución, lo cual le da acceso a información.
8	Supervisores de delegados	SupDel	Son el enlace entre los recolectores de información y el jefe de organización comunitaria. Aunque su trabajo es operativo y administrativo, tienen poder potencial en el manejo de la información. Dada la relación con el jefe de organización comunitaria, su actuar es relativamente autónomo.

Fuente: elaboración propia

Posteriormente a la selección e identificación de los actores, en donde la primera etapa consiste en construir la tabla de estrategias de los actores considerados.

Tabla No. 11

Actores	Metas y objetivos	Fuerzas	Debilidades
Director SAT	Contar con delegados propios	No es visible políticamente	Poco peso político
	Tener financiamiento institucional	Cuenta con equipo de confianza	Vulnerable a acciones de otros actores
	Buenas relaciones con tomadores de decisión	Incidencia en tomadores de decisión interna	
	Obtener influencia		
Coordinador UPCV	Ascender políticamente	Bajo perfil	Dependiente de Viceministerio
	Influir en toma de decisiones	Tomador de decisiones	Poco interesado en trabajo de UPCV
		Acceso potencial a comunidades	Poca capacidad de coordinación
Ministro de Gobernación	Obtener candidatura presidencial	Cercanía con el Presidente	Luchas internas en el Ministerio
	Reducir costos ministeriales	Tomador de decisiones	Equipo poco técnico y sin experiencia
	Establecer gestión por resultados	Presencia de mando	
COPREDEH	Aumentar influencia sobre el Presidente	Experiencia acumulada	Sigue siendo Comisión
	Mantener el mismo equipo de trabajo	Influencia creciente	Bastante visible
	Establecer redes institucionales	Delegados capacitados	
PNUD	Establecer coordinación efectiva	Experiencia	Más interesados en cooperantes que en cambios sociales
	Lograr fondos de cooperantes	Influencia en tomadores de decisión	No participa directamente en el sistema
Jefe de Organización Comunitaria	Mantenerse en el puesto	Burócrata de carrera	Muy inseguro
		Experiencia en manejo administrativo	Poco control técnico y operativo sobre delegados
Asesor Axel Romero	Ser Viceministro	Hombre de Estado	Percibido con desconfianza por gente de PP
	Independencia política	Influyente	Miedo a perder el control sobre aspectos importantes
		Fuerte liderazgo a lo interno de UPCV	
Supervisores de delegados	Estabilidad laboral	Tienen poder potencial	Muy visibles dentro de UPCV
		Contactos con alcaldes y gobernadores	Escaso manejo técnico
		Autoridad para contratar y despedir	

Fuente: elaboración propia

En las tablas anteriores se pueden observar los actores considerados como parte del Sistema, con sus respectivos objetivos, fortalezas y debilidades. Esto nos permitirá establecer las influencias directas e indirectas así como las potenciales. Éstas últimas son importantes puesto que no permiten sugerir algunos elementos que podrían ser importantes en el futuro.

La segunda etapa consiste en establecer las relaciones de fuerza entre actores. Para realizar esto es necesario plantear en primera instancia los objetivos del Sistema a estudiar. Los objetivos del Sistema considerados para este estudio son los siguientes: a) Establecerse como política pública, y; b) generar información útil a los tomadores de decisión.

La tabla a continuación nos presenta la matriz de influencias directas. Ésta nos indica la influencia que cada uno de los actores tiene sobre los otros actores. El número “0” indica que no existe influencia del actor; mientras que el número “1” nos indica influencia sobre procesos; en tanto que el número “2” nos da la pauta de la influencia sobre proyectos de los actores; Por su parte, el número “3” nos indica influencia de un actor sobre la misión de otro; y finalmente, el número “4” nos muestra la influencia de un actor sobre la existencia de otro.

Tabla No. 12

	Director	Coord	Ministro	COPREDEH	PNUD	JefeOrg	Axel	SupDel
Director	0	0	0	0	0	1	0	2
Coord	3	0	1	0	2	3	1	4
Ministro	4	3	0	0	0	3	4	2
COPREDEH	2	1	0	0	1	0	0	0
PNUD	0	2	2	2	0	0	0	0
JefeOrg	0	2	0	1	0	0	2	4
Axel	3	2	1	0	0	2	0	3
SupDel	0	2	0	0	0	4	2	0

Fuente: elaboración propia

A partir de la tabla anterior, se bosqueja un plano de influencias y dependencias directas, tal y como se observa en el gráfico de abajo.

Gráfico No. 5
Plano de influencias y dependencias directas



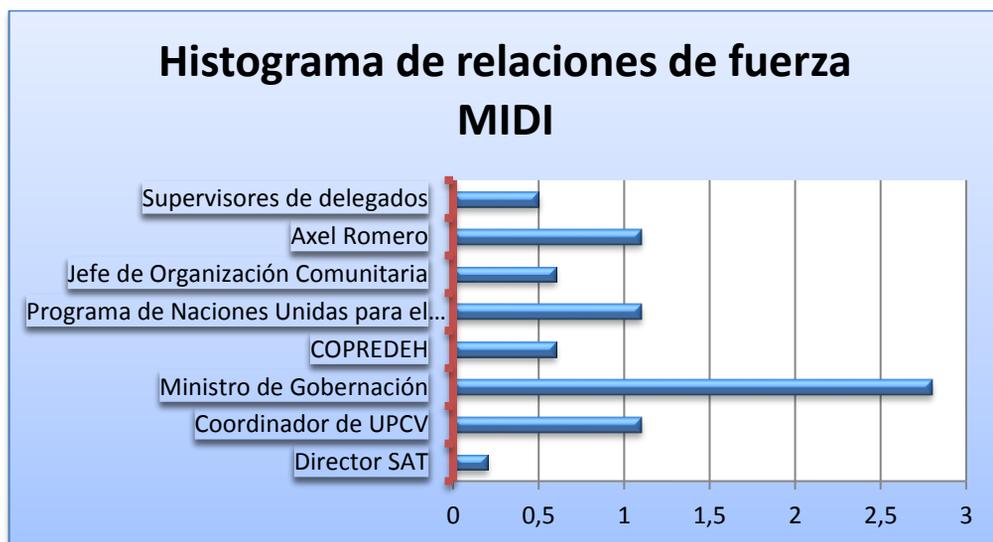
Fuente: elaboración propia

Este plano nos muestra la relación de los actores con respecto a las variables: influencia y dependencia. Los actores que aparecen en el sub-cuadro arriba a la izquierda, representan los actores de entrada. Son actores sumamente independientes y muy influyentes, lo cual los hace ser explicativos del sistema.

El sub-cuadro de la par (arriba-derecha) representan a los actores de enlace, son muy influyentes aunque dependientes, lo cual los hace ser volátiles e inestables. El sub-cuadro de abajo a la derecha, son actores tanto dependientes como poco influyentes, razón por la cual existe una estrecha relación de los actores de los primeros dos sub-cuadros hacia éstos últimos. Su poder es débil, aunque sus posibilidades dependen en buena medida de las alianzas y la convergencia de objetivos.

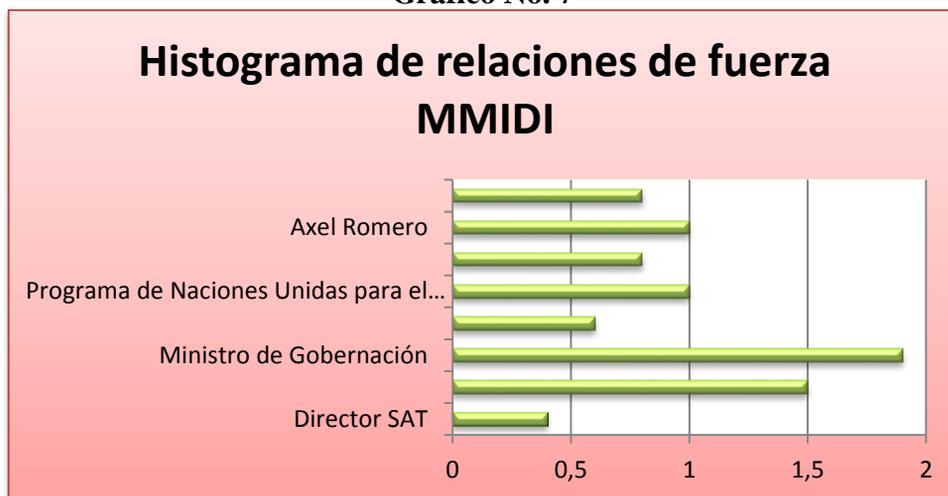
Finalmente, los actores del sub-cuadro de abajo a la izquierda son actores poco influyentes pero independientes. Son actores externos que pueden potencializar su poder en función de convergencias de objetivos.

Gráfico No. 6



Fuente: elaboración propia

Gráfico No. 7



Fuente: elaboración propia

Cuando se comparan los dos histogramas precedentes, podemos ver el potencial de influencia del Coordinador de la UPCV, a partir de sus cálculos máximos, lo cual lo coloca en una posición de fuerza desde la cual puede tener una influencia creciente en el desarrollo del sistema como política pública en materia de conflictividad.

3.4 Recursos del Sistema

3.4.1 Humanos

Los recursos humanos con los que cuenta el Sistema son mínimos tomando en consideración la magnitud del esfuerzo de construcción de una política pública en conflictividad a partir de una herramienta clave, como es el caso del SAT. En efecto, puede constatarse a partir de la revisión del personal utilizado y contratado para desarrollar el Sistema, que se cuenta con un déficit mayor en este aspecto.

La tabla que se presenta a continuación muestra la cantidad de personas trabajando para el Sistema, tanto de forma directa como indirecta. La diferencia entre éstas es que las primeras, son contratadas directamente para trabajar en el Sistema, mientras que los segundos son personal permanente que desempeñan primariamente otras funciones, pero que, dadas las circunstancias, son incorporados al Sistema para paliar la debilidad financiera del Estado.

Tabla No. 13

Institución	Personal directo	Personal indirecto
UPCV	5	40 ¹⁷
COPREDEH	1	12
SNDP	1	5
SAA	0	8 ¹⁸
Total de personal	7	65

Fuente: elaboración propia

¹⁷ Aquí se incluye a todos los delegados departamentales; no obstante, en el momento de escribir esta tesis de grado, se realiza por parte de las autoridades de turno una reestructuración de personal en la Unidad, sin que se tenga certeza que el personal cesado vaya a ser renovado exitosamente. Esto dificulta evidentemente el análisis sobre el personal con que se cuenta por parte del Sistema.

¹⁸ Este número se refiere a los delegados regionales de SAA, aunque en realidad no existe ninguna obligación contractual de parte de la institución a proveer de información, debido a que no se cuenta con un acuerdo inter-institucional que permita establecer claramente los límites de la participación de SAA dentro del Sistema. En ese sentido, los 8 delegados deben tomarse únicamente en sentido potencial.

Un vistazo superficial a la tabla anterior nos permite concluir que existe una desproporción significativa (y negativa para el Sistema) en relación al personal. Por una parte se vuelve muy difícil realizar una labor completa contando para ello únicamente con siete personas contratadas directamente. Por otro lado, el trabajo de las 65 personas trabajando indirectamente para el Sistema, solamente pueden realizar un trabajo parcial en el mismo, puesto que sus funciones básicas van dirigidas hacia otras actividades en las que se les exigen resultados de forma más contundente, razón por la cual se puede prever que existen incentivos para que el personal indirecto no realice el esfuerzo necesario en el crecimiento y fortalecimiento del SAT.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que de las 7 personas trabajando directamente para el Sistema, 6 son analistas más el Director¹⁹, por lo cual no existen recolectores de información propios. Esto crea obstáculos al quehacer del SAT, pues parte en dos la fluidez del traslado de la información, entre la recolección y el análisis.

Un análisis más sereno (que tomara en cuenta las necesidades reales del Sistema) podría mostrar la importancia de contar: a) con delegados propios para la recolección de la información; b) la ampliación en el número de analistas. El principal obstáculo para lograr lo anterior, es la falta de financiamiento necesario, en particular en lo que se refiere al aporte que debieran dar las instituciones estatales para no depender en exceso de la cooperación internacional.

3.4.2 Financieros

En cuanto al tema financiero, los recursos con los cuales cuenta el Sistema son básicamente otorgados por la cooperación española, a través del Sistema de Naciones Unidas en el marco del proyecto ventana “construcción de paz”, y como parte del cumplimiento de los objetivos del milenio.

¹⁹ En la nueva convocatoria realizada por el Ministerio de Gobernación se utiliza el título de “coordinador” como sustituto del de “director”. Las razones del cambio no quedan del todo claras.

El Programa Conjunto “Consolidando la Paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y gestión del conflicto” busca obtener dos resultados como parte de los objetivos del milenio: por una parte, contar con un marco político legal mejorado y en ejecución para atender la conflictividad y las violencias sociales para la consolidación de la paz; y por otro lado, tener las capacidades nacionales y locales mejoradas para la prevención de la conflictividad y para la atención de las causas y manifestaciones de las violencias sociales.

El Programa tiene una duración de 3 años a partir de 2009 y hasta 2012. Se cuenta con un estimado de financiamiento de alrededor de US\$ 5,500,000.00 para los dos resultados. No obstante, éstos se realizan a través de varias actividades generales, cada una de ellas con su propio presupuesto y divididos en varias instituciones del Estado por ser Programa Conjunto (PC). Las instituciones del Sistema de Naciones Unidas que participan del PC son las siguientes: PNUD, UN-HABITAT, UNICEF, OPS/OMS, UNESCO y UNFPA.

Cada una de las anteriores gestiona una parte de los proyectos, participando de diversa manera y con diferente personal administrativo en la evaluación, ejecución y planificación de cada uno. En el caso del Sistema, el apoyo financiero es administrado por el PNUD, en conjunto con el personal del programa ventana en el Ministerio de Gobernación. En este sentido, un aspecto importante a tomar en cuenta es que la Viceministra de Apoyo Comunitario (Tercer Viceministerio) es la Presidenta del Programa. Esto se hizo de esta manera, debido a que uno de los intereses del proyecto en general es fortalecer las capacidades institucionales del Estado. Se busca asimismo, que el Estado asuma paulatinamente los puestos que actualmente existen gracias al apoyo de la cooperación.

Los productos que surgen de los resultados manifestados arriba son:

En relación con el primer resultado:

1.1 Establecimiento por parte del Estado guatemalteco del marco nacional para el abordaje de la conflictividad y las violencias sociales.

1.2 Incrementar la implementación de los marcos legales existentes

1.3 Creación de un sistema de seguimiento y evaluación integral de las violencias sociales y gestión de la conflictividad

En relación al segundo resultado:

2.1 Reconocimiento y valoración de procesos de resolución de conflictos en el marco del convenio 169 y del derecho consuetudinario

2.2 Promover una estrategia nacional para el fortalecimiento de la gestión de la seguridad y la conflictividad a nivel municipal

2.3 Desarrollo de espacios de interlocución, diversidad en la propiedad, enfoque y abordaje de los temas en los medios de comunicación y en otras formas de relacionamiento

2.4 Ejecución interno del PC

El SAT se inscribe dentro del resultado 1 del PC, específicamente dentro del resultado 1.1 que textualmente establece “políticas, leyes, reglamentos y planes relacionados con la atención a la conflictividad y las violencias sociales reformadas y/o aplicadas”. Este se subdivide a su vez en varios resultados más operativos, siendo uno de ellos que el SNDP entre el Estado y la sociedad esté en operación.

A continuación se muestra una tabla que muestra el presupuesto tal y como se encontraba aprobado para este año. Estos rubros pudieron haber sido modificados en los últimos meses, debido sobre todo a las necesidades de las nuevas autoridades de Gobernación. No obstante, los rubros nos sirven para mostrar el poco respaldo financiero con que cuenta el SAT, ya que solamente cuenta con el presupuesto asignado como parte del trabajo desarrollado por el Sistema Nacional de Diálogo Permanente. Es decir, el Ministerio de Gobernación no realiza ninguna transferencia de recursos hacia el Sistema, a pesar que uno

de los requerimientos del PC es lograr que las instituciones se apropien del apoyo técnico de la cooperación internacional.

Tabla No. 14

Rubro		Monto	
PNUD	6 analistas contratados por 7 meses, devengando un salario de Q7200	39,000.00	\$69,000.00
	Compra de equipo de oficina (software (1) , hardware (5), plan de teléfono (5)	20,000.00	
	Capacitaciones	8,000.00	
	Suministros de oficina	2,000.00	
UNFPA	Recurso Humano (técnica de monitoreo y evaluación de procesos por 8 meses, facilitador de talleres por 3 meses y un consultor)	24,300	\$25,600.00

Fuente: Sistema de Alerta Temprana, 2011

No obstante las dificultades, es importante mencionar que existen –por lo menos teóricamente- aspectos positivos en cuanto al financiamiento. El principal es seguramente, contar con los requerimientos técnico-tecnológicos mínimos para realizar el trabajo, tanto en forma de equipo de cómputo, como en software especializado, tal como ARCGIS, que es un software para la elaboración de mapas geo-referenciados, que permitirá ubicar a los conflictos de forma gráfica, para su mejor localización.

Hasta ahora, hemos establecido los elementos teórico-metodológicos del SAT, junto con una descripción general del mismo y los actores que intervienen en el mismo, junto con los instrumentos operativos y el financiamiento necesario para su establecimiento inicial. A partir de este punto nos concentraremos en buscar aquellas variables que son importantes en el análisis del sistema como un todo. Finalmente, en el capítulo V haremos una recopilación de todos los elementos hasta ahora considerados tratando de establecer algunas recomendaciones que podrían permitir mejorar el desempeño del Sistema, además de impulsarlo como política pública en materia de conflictividad social.

Capítulo IV

El análisis de las variables

En este capítulo nos centraremos en las variables clave que surgen como consecuencia del análisis del SAT como sistema. Para ello, utilizaremos el software MICMAC, que, tal y como se ha indicado más arriba, fue realizado por prospectivistas franceses en los años setenta del siglo pasado, con la intención de ayudar al desarrollo de nuevas herramientas para los estudios del futuro.

El proceso se realiza por etapas, de la siguiente manera: en un primer momento, se hace un listado con todas las variables que explican el sistema en su totalidad. Estas variables surgen como consecuencia de las discusiones técnicas realizadas con las instituciones miembros del SAT, según criterios cualitativos; en un segundo momento, se califica esas variables numéricamente según la influencia que tengan entre ellas. Las variables se califican desde 0 (no existe influencia) hasta 3 (influencia muy fuerte). Pero además se considera la influencia potencial, tal y como se ilustra en la tabla a continuación:

Tabla No. 15

Matriz de Influencias Directas (MID)

	1: LiderUPCV	2: CoordInter	3: CoordIntra	4: ConflInfo	5: RecollInfo	6: DirSist	7: CoopInter	8: Donantes	9: OrgEjec	10: EstImple	11: PugSist	12: PugUni	13: PugReco	14: ConRecol	15: ExpRecol	16: InfDupl	17: Sezgo	18: Presup	19: LidCom	20: PreSoc
1: LiderUPCV	0	P	3	3	2	3	1	1	1	P	2	3	3	2	3	1	1	1	1	1
2: CoordInter	P	0	1	3	3	2	P	P	1	3	3	1	2	3	3	3	1	P	P	1
3: CoordIntra	1	1	0	2	3	2	1	2	1	2	1	1	2	1	P	1	3	1	1	1
4: ConflInfo	0	0	1	0	3	0	2	2	0	1	0	0	3	0	0	3	3	0	2	1
5: RecollInfo	0	1	1	3	0	0	0	0	0	1	P	P	3	1	1	3	3	0	1	2
6: DirSist	P	2	3	3	2	0	1	0	0	3	3	3	1	2	1	2	3	0	0	0
7: CoopInter	3	1	2	0	0	1	0	3	P	2	1	1	0	P	1	0	0	3	0	0
8: Donantes	3	3	2	1	1	1	3	0	3	0	0	0	0	P	P	0	0	3	1	1
9: OrgEjec	3	3	1	1	1	2	3	2	0	P	1	1	0	0	1	0	0	3	2	3
10: EstImple	1	3	3	3	3	0	1	1	0	0	1	2	3	3	1	2	1	1	0	P
11: PugSist	2	3	2	3	3	2	3	3	1	1	0	0	3	2	1	0	2	2	1	1
12: PugUni	1	1	3	3	3	2	1	1	0	2	1	0	P	1	0	2	2	1	1	1
13: PugReco	1	3	0	3	3	0	0	1	1	3	2	0	0	1	1	3	3	0	3	3
14: ConRecol	0	1	1	3	3	1	0	0	0	2	1	2	3	0	1	0	2	0	3	3
15: ExpRecol	0	1	2	3	3	2	0	0	0	3	3	1	3	3	0	2	3	0	3	3
16: InfDupl	1	3	2	3	3	1	1	2	1	P	2	2	3	0	0	0	0	0	1	1
17: Sezgo	2	3	3	3	1	3	1	2	1	3	P	2	1	0	0	P	0	1	2	3
18: Presup	3	2	2	1	3	3	0	0	0	3	P	P	0	3	1	0	0	0	2	2
19: LidCom	1	1	2	3	3	1	2	2	1	2	1	1	2	0	0	1	0	0	0	3
20: PreSoc	2	2	1	1	2	0	2	2	3	3	0	0	2	0	0	1	1	0	2	0

© IJPSOR-EPR-AJAMICMAC

Fuente : elaboración propia

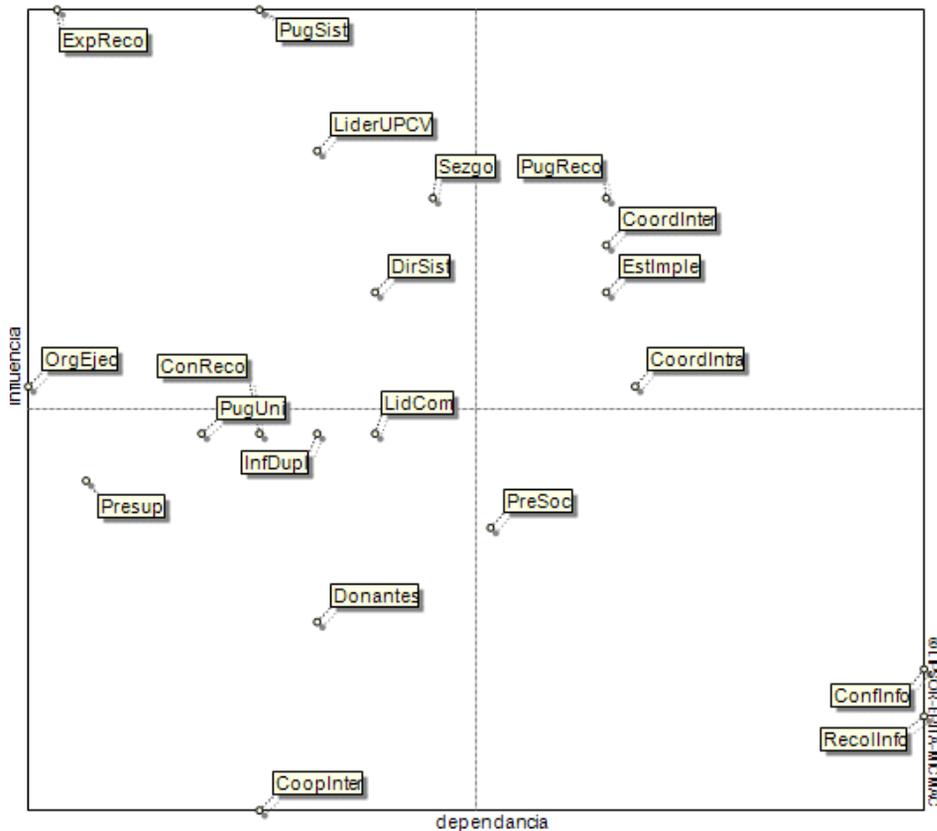
La matriz de influencia directa potencial mide el desplazamiento futuro de las variables consideradas en la matriz de influencias directas, según el grado de volatilidad y de estabilidad de las mismas.

Matriz de Influencias Directas Potenciales (MIDP)

	1: LiderUPCV	2: CoordInter	3: CoordIntra	4: ConflInfo	5: RecollInfo	6: DirSist	7: CoopInter	8: Donantes	9: OrgEjec	10: EstImple	11: PugSist	12: PugUni	13: PugReco	14: ConRecol	15: ExpRecol	16: InfDupl	17: Sezgo	18: Presup	19: LidCom	20: PreSoc
1: LiderUPCV	0	2	3	3	2	3	1	1	1	2	2	3	3	2	3	1	1	1	1	1
2: CoordInter	2	0	1	3	3	2	2	2	1	3	3	1	2	3	3	3	1	2	2	1
3: CoordIntra	1	1	0	2	3	2	1	2	1	2	1	1	2	1	2	1	3	1	1	1
4: ConflInfo	0	0	1	0	3	0	2	2	0	1	0	0	3	0	0	3	3	0	2	1
5: RecollInfo	0	1	1	3	0	0	0	0	0	1	2	2	3	1	1	3	3	0	1	2
6: DirSist	2	2	3	3	2	0	1	0	0	3	3	3	1	2	1	2	3	0	0	0
7: CoopInter	3	1	2	0	0	1	0	3	2	2	1	1	0	2	1	0	0	3	0	0
8: Donantes	3	3	2	1	1	1	3	0	3	0	0	0	0	2	2	0	0	3	1	1
9: OrgEjec	3	3	1	1	1	2	3	2	0	2	1	1	0	0	1	0	0	3	2	3
10: EstImple	1	3	3	3	3	0	1	1	0	0	1	2	3	3	1	2	1	1	0	2
11: PugSist	2	3	2	3	3	2	3	3	1	1	0	0	3	2	1	0	2	2	1	1
12: PugUni	1	1	3	3	3	2	1	1	0	2	1	0	2	1	0	2	2	1	1	1
13: PugReco	1	3	0	3	3	0	0	1	1	3	2	0	0	1	1	3	3	0	3	3
14: ConRecol	0	1	1	3	3	1	0	0	0	2	1	2	3	0	1	0	2	0	3	3
15: ExpRecol	0	1	2	3	3	2	0	0	0	3	3	1	3	3	0	2	3	0	3	3
16: InfDupl	1	3	2	3	3	1	1	2	1	2	2	2	3	0	0	0	0	0	1	1
17: Sezgo	2	3	3	3	1	3	1	2	1	3	2	2	1	0	0	2	0	1	2	3
18: Presup	3	2	2	1	3	3	0	0	0	3	2	2	0	3	1	0	0	0	2	2
19: LidCom	1	1	2	3	3	1	2	2	1	2	1	1	2	0	0	1	0	0	0	3
20: PreSoc	2	2	1	1	2	0	2	2	3	3	0	0	2	0	0	1	1	0	2	0

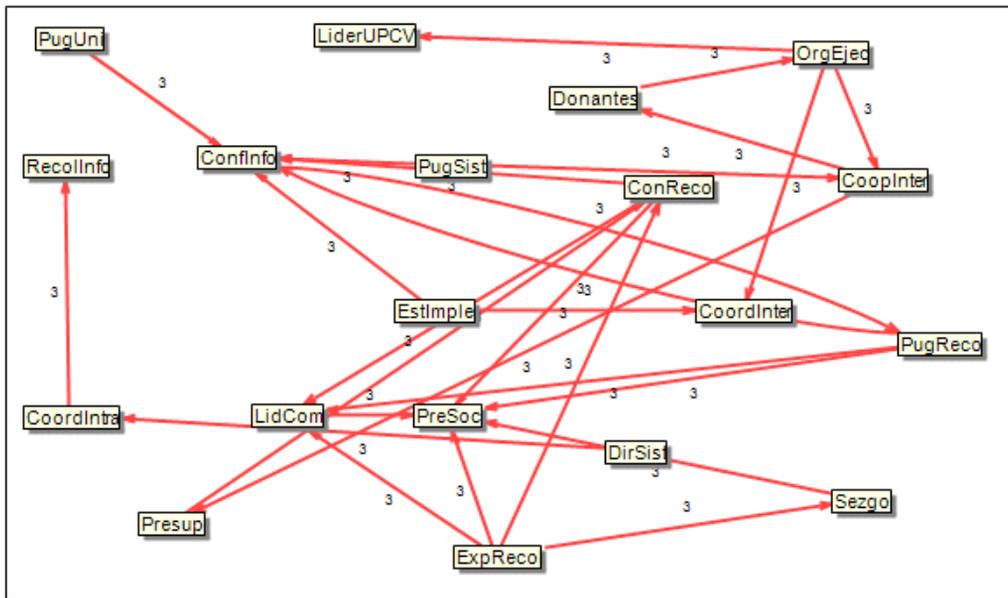
© IPSOR-ENTIA-MICMAC

Plano de influencias / dependencias directas



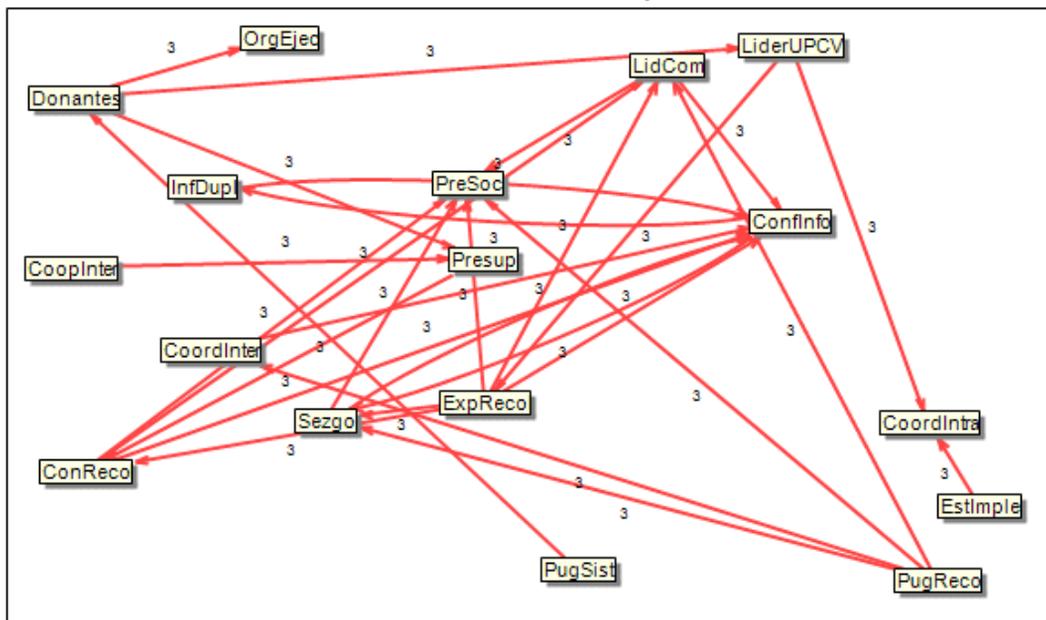
© IPSOR-ENTIA-MICMAC

Gráfico de influencias directas



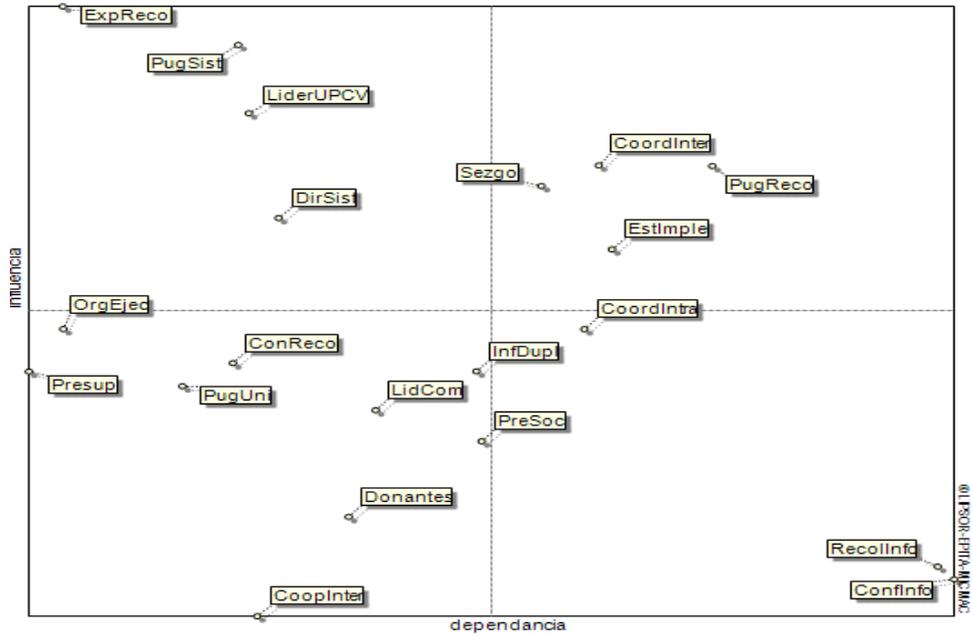
- Influencias más débiles
- Influencias débiles
- Influencias medias
- Influencias relativamente importantes
- Influencias más importantes

Gráfico de influencias directas potenciales



- Influencias más débiles
- Influencias débiles
- Influencias medias
- Influencias relativamente importantes
- Influencias más importantes

Plano de influencias / dependencias indirectas



Plano de influencias / dependencias indirectas potenciales

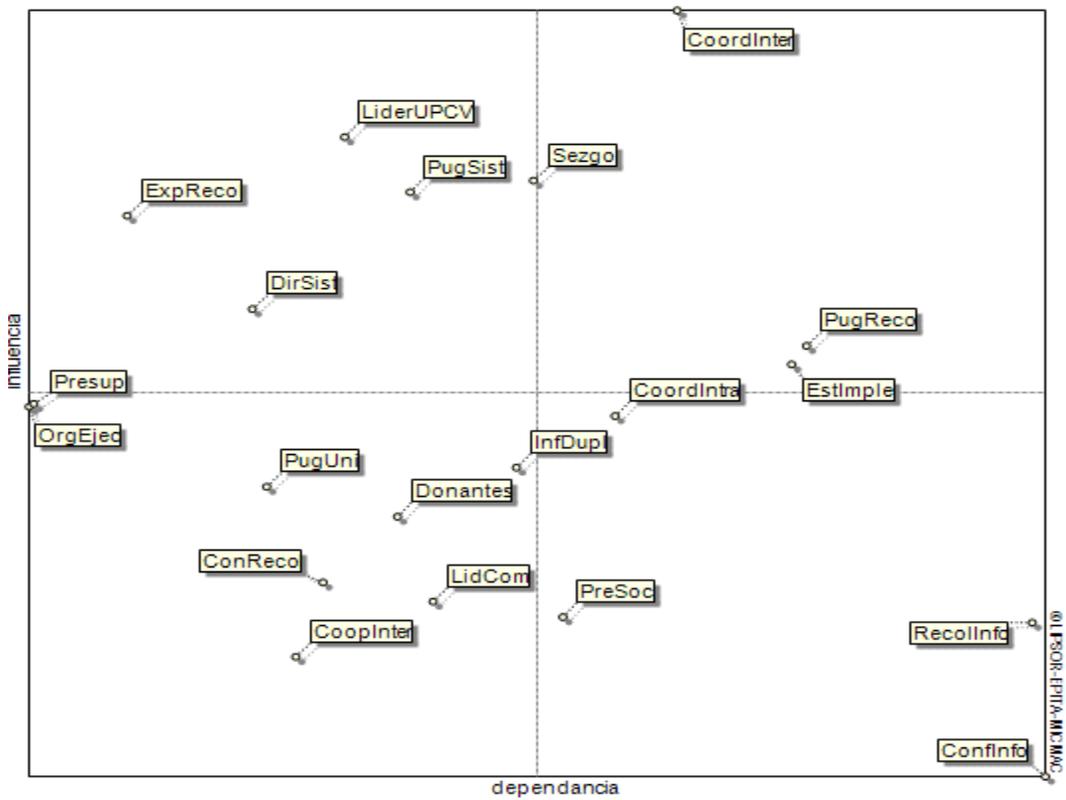
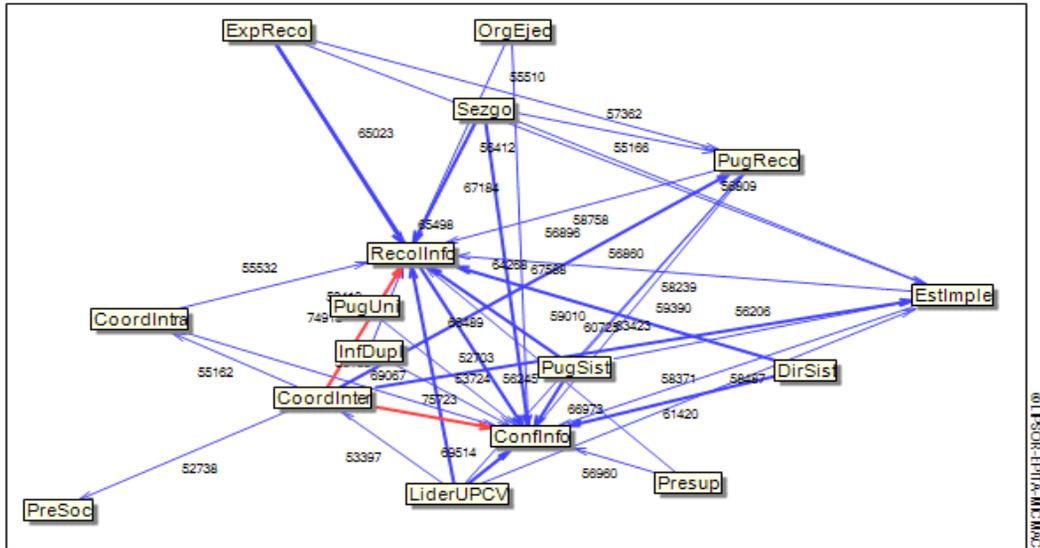


Gráfico de influencias indirectas potenciales



- Influencias más débiles
- Influencias débiles
- Influencias medias
- Influencias relativamente importantes
- Influencias más importantes

© IFSOR-EPITA-MERNOZ

Capítulo V

Resultados del análisis

En el contexto Estatal-gubernamental:

Existen al menos cinco factores de importancia ligados al déficit institucional que conspiran en contra de la eficacia estatal para el desarrollo de procesos efectivos de institucionalización de planes y programas: la fugacidad de las experiencias programáticas; la fragmentación institucional e inter-institucional; la inestabilidad en los cargos de dirección e intermedios; el protagonismo institucional; y la carencia de plataformas supra-institucionales de monitoreo y evaluación técnica permanente.

En relación al primero de ellos (la fugacidad de las experiencias programáticas), representa en términos históricos una de las debilidades estructurales más prominentes con las que cuenta el Estado guatemalteco, y se expresa a través de una inestabilidad institucional en diversos planes y programas (muchos de los cuales no sobreviven a un período de gobierno), en gran parte, manifestada a partir de la reducida capacidad gubernamental para institucionalizar las mejores prácticas e iniciativas.

Pese a que no existen estudios específicos que en éste sentido nos brinden estadísticas exactas sobre tal número de planes y programas abortados con el paso del tiempo (y de los gobiernos), si se conoce de una amplia gama de programas y proyectos de índole social, que desde el gobierno de Cerezo (1986-1989) hasta el de Oscar Berger (2004-2008), han quedado descontinuados, sin que hasta el momento se haya realizado una evaluación sistemática sobre sus aciertos y errores.

Analizar en detalle las múltiples razones y factores políticos, político-partidarios, financieros etcétera, de éste hecho, rebasa con creces los límites establecidos para éste documento, empero, lo importante es señalar la importancia de explicitar la falencia, con fines de búsqueda de minimización de sus efectos.

El segundo de ellos es la considerable fragmentación institucional e inter-institucional en la que se desenvuelve el accionar de los programas y proyectos estatales. En tal sentido, la opacidad y la falta de comunicación como estilo de trabajo del funcionariado son a la vez causa y efecto de esto, y de manera evidente, se constata la falta de coordinación como resultado final.

Este importante punto específico salió a discusión en los grupos focales que debatieron en el reciente seminario-taller “Las múltiples Violencias que afectan a la Juventud Guatemalteca”, organizado por el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la Unión Europea y la UPCV.

Según Demetrio Cojtí (ex -viceministro de Educación), al debatir en torno a la pregunta ¿Cuál es el rol de las entidades públicas en la prevención de las violencias?, manifestaba que una de las deficiencias gubernamentales más importantes en términos de coordinación inter-institucional relacionada con la prevención de la violencia, era que no estaba completamente clarificado cuál debería de ser la institución encargada de dirigir dicha tarea (4). El tercer factor lo constituye la inestabilidad en los cargos de dirección e intermedios, un problema que se ha acentuado en la actual administración. El problema se acrecienta cada cuatro años con la incertidumbre del cambio de gobierno.

Hace tiempo se ha acuñado entre los estudiosos de las Ciencias Políticas la expresión “los hombres pasan y las instituciones quedan”. Pero ante la realidad guatemalteca de que muchos programas no alcanzan la “madurez” de su institucionalización antes de que sus progenitores desaparezcan del cargo, sucede que muchas buenas prácticas se extinguen sin dejar rastro alguno.

Sin embargo, en el caso particular del SAT y con miras a minimizar éstos riesgos políticos, se pueden realizar esfuerzos concretos durante el crucial período de transición gubernamental, los cuales son explicitados en éste mismo documento en la parte de las recomendaciones especiales.

El cuarto factor citado se relaciona con el protagonismo institucional y la improvisación. Una de las consecuencias más directas de la falta de coordinación inter-institucional y de la escasa institucionalización de los planes y programas, es la emergencia de celos

institucionales que compiten entre sí a distintos niveles, lo cual conduce de manera casi automática hacia el protagonismo, acentuando la fragmentación y creando un proceso adverso de generación de “anti-cuerpos” (resistencias institucionales) frente a planes y programas.

Ligado íntimamente a lo anterior se encuentra la improvisación. Donde quiera que se manifieste la lucha de protagonismos se desata la improvisación, pues es la manera más práctica e inmediata de sustituir la falta de procesos institucionales para guiar la ejecución de planes y programas.

El quinto factor lo constituye la relativa incidencia de la Vicepresidencia de la República, en su rol constitucional de plataforma supra-institucional de seguimiento, monitoreo y evaluación permanente de políticas y programas estatales (Artículo 191 de la CPRG, incisos C, F, y G).

Por lo común dicha instancia estratégica dentro del funcionamiento del Estado no cuenta con un Sistema Nacional e Integrado de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación Permanente de los planes, programas y proyectos estratégicos gubernamentales.

Finalmente, una debilidad adicional y específica que debe tomar en cuenta el actual esfuerzo por implementar un SAT desde la UPCV, es la necesidad de reforzamiento intra-institucional a lo interno del Ministerio de Gobernación.

Es muy importante tomar en cuenta ésta debilidad, incluso para las propias instancias del Ministerio de Gobernación (como la PNC), que en ciertas regiones y municipios del país se han visto involucradas, junto a varias autoridades municipales, en focos de tensión social y conflictividad social, como lo vemos en el caso concreto (pero no único) de Panajachel, en Sololá.

En el contexto de la sociedad civil organizada.

Precisamente, señalando los aspectos complejos que conlleva de manera intrínseca la prevención de la conflictividad social y la violencia (en el sentido de que se encuentra estrechamente relacionada con cambio en negativos patrones culturales firmemente enraizados en amplios sectores poblacionales), se recomienda el involucramiento extra-

institucional de diversos sectores de la sociedad civil, dado que el abandono gradual de patrones de cultura violenta exige mínimos niveles de apropiación e identificación con los mecanismos de prevención, algo que sólo puede surgir a partir de procesos de amplia participación y discusión.

Precisamente refiriéndose a éste importante aspecto, uno de los ponentes en el taller sobre juventudes y violencias citado líneas arriba, afirmaba en forma literal lo siguiente: “La resolución de conflictos no es una herramienta. La resolución de conflictos representa un estilo de vida”.

Otro aspecto fundamental a considerar es la elevada fragmentación en la cual también se desenvuelven las distintas expresiones de la sociedad civil organizada, incluyendo aquella que de manera específica trabaja la problemática de la conflictividad y la prevención de la violencia, aspecto clave para el cual en éste documento también se plantean y sugieren algunas acciones alternativas.

1. Las condiciones del recambio institucional.

La primera y más inmediata amenaza que con la cual se debe de contar es el ambiente de incertidumbre y riesgos de paralización parcial de diversos programas institucionales del Estado, en especial, durante la transición de gobierno, lo cual de por sí genera una atmósfera poco propicia para la implementación inicial del SAT

Un segundo aspecto está muy ligado a lo anterior, y tiene que ver con la previsible reedición del rol conflictivo entre el Ejecutivo y Legislativo, ésta vez con un cambio en la posición y roles de los principales actores políticos en pugna en los últimos años.

En tal sentido, en relación a nuestra preocupación central se corre un triple riesgo: el de que el SAT quede en estado de “parálisis” parcial o completa; segundo, que sea “readecuado” o “reestructurado” bajo parámetros u objetivos diferentes a los definidos inicialmente, de tal manera que se produzcan retrasos importantes en su implementación, tal y como ésta previsto en la Hoja de Ruta; y por último, a que factores políticos impidan que se lleve a cabo la implementación del SAT o en su variante, a que se decida el traslado de tal misión a otra instancia estatal diferente a la UPCV.

Una cuarta amenaza se relaciona con el probable debilitamiento (sustitución o re-direccionamiento) de la participación de los entes que hasta el momento han venido apuntalando el actual proceso de diseño del SAT (en particular, COPREDEH, SNDP, SAA).

Una quinta e importante amenaza a tomar seriamente en consideración, está relacionada con una probable incorporación ralentizada del proceso de implementación del SAT a la planificación estratégica del nuevo Ministerio de Gobernación y de sus nuevas autoridades, algo no sólo ligado a la transición sino también a la falta de información general sobre el SAT, y de la ausencia de información puntual sobre los tiempos concretos de su proceso.

Por otra parte, en el nivel de la estatalidad municipal y de las gobernaciones también hay cambios de liderazgos institucionales, lo cual también provoca algunos retrasos en la puesta al día de los procesos institucionales que están en marcha desde antes de la transición de gobierno.

Además, se deben prever también algunos problemas de cambios o rotaciones en el personal que cumple el rol de delegados departamentales y/o municipales ligados al proceso del SAT, ante lo cual la UPCV y las entidades externas ligadas al proceso SAT deben tener algunas medidas compensatorias para reducir los efectos negativos de tal posibilidad.

Finalmente, dada la naturaleza específica del actual cambio de gobierno, la estrategia de implementación e institucionalización del SAT debe contar con medidas efectivas y concretas para identificar y minimizar los efectos adversos de probables “focos sociales” de resistencia y/o rechazo ante la implementación del Sistema de Alerta Temprana bajo las nuevas condiciones políticas del país.

2. Retos a enfrentar en el proceso de implementación e institucionalización del SAT.

A continuación se presentan en blanco y negro los elementos principales (retos) que conforman el panorama general del entorno en el cual se deberá desarrollar el proceso de

implementación e institucionalización del Sistema de Alerta Temprana de la conflictividad social en Guatemala.

Cuadro No.1: Los elementos centrales del “Déficit Institucional” del Estado.

Factores Macro-estructurales	Factores Macro Institucionales	Factores Coyunturales
Externos:	El proceso de transición gubernamental.	Tensiones entre Poderes del Estado.
La crisis económica mundial (En EEUU y la Unión Europea)	Debilidades crónicas en los procesos de institucionalización de planes y programas.	Tensiones derivadas de demandas sociales acumuladas (estructurales y medioambientales).
Cambios en la Política Exterior de EEUU hacia el País, producto de las próximas elecciones en Norteamérica.	Lentitud en los procesos de ejecución y/o implementación de Planes y Programas.	Tensiones sociales derivadas de la nueva etapa política del País (incluyendo demandas post-electorales municipales).
Internos:	Falta de cultura de Planificación De Mediano y corto plazo.	Repunte de focos de ingobernabilidad derivada de la lucha territorial de los cárteles de la Droga.
Demandas históricas de tierra y vivienda.	Carencia de Sistemas Consolidados de Monitoreo y Evaluación De Planes y Programas estatales y Multi-sectoriales.	Reacciones virulentas del Crimen organizado en general y/o de los grupos juveniles al margen de la ley.
Crecimiento exponencial de la pobreza y pobreza Extrema.	Presupuesto Nacional desfinanciado e insuficiente.	Reacciones adversas derivadas de la creciente demanda por Reformas Tributarias y Fiscales.
Agudización del deterioro Medio Ambiental producto del Cambio climático.		Crecimiento y expansión de las actividades extractivistas ejecutadas por transnacionales.

Elaboración propia.

3. Posibles líneas de acción.

Aspectos político-institucionales:

- a. Diseñar una estrategia de implementación e institucionalización del SAT que al menos, en sus fases iniciales (año 2012-2013), contemple, entre otros, diversos ejes de trabajo relacionados con la comunicación, el relacionamiento interinstitucional y multisectorial, y un plan de ejecución, monitoreo y evaluación permanente.
- b. Articular esfuerzos para que a nivel interinstitucional se consolide el papel rector de gobernación en el área de la prevención temprana de la conflictividad y la violencia.
- c. Informar sobre los objetivos y naturaleza del SAT a instancias para-estatales como el G-4 por ejemplo, con el fin de cabildear y buscar apoyo para éste sistema.
- d. Llevar a cabo cabildeo con las nuevas autoridades de la Asociación Nacional de Municipalidades ANAM, con la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas –AGAAI y con la Unidad de Coordinación de los Gobernadores (SCEP).
- e. Cabildear entre la cooperación internacional afín o cercana al proyecto del SAT con el propósito de obtener respaldo político-institucional y financiero.
- f. Cabildear entre la comunidad universitaria (a través de facultades y/o programas afines o cercana al proyecto del SAT), con el propósito de obtener respaldo técnico-científico.
- g. Realizar un Mapeo interinstitucional de las distintas entidades ministeriales y entes autónomos (nacionales e internacionales), que trabajan con planes, programas o proyectos relacionados con algún aspecto del Trabajo de Alerta Temprana (Ministerio de Educación, de Salud, Trabajo, la SCEP, SESAN, SEPREM, UNICEF, CAS, CONRED y otras).
- h. Promover la creación de plataformas interinstitucionales de debate sobre la naturaleza y alcances de la misión fundamental del SAT en el contexto de la gobernabilidad Democrática.
- i. Diseñar una estrategia o plan específico de comunicación y relacionamiento con las distintas entidades y redes de la sociedad civil que laboran a nivel local y departamental con la problemática de la conflictividad y la violencia, con el fin de

obtener una retroalimentación sobre sus principales dinámicas territoriales y sectoriales, en busca de facilitar su incorporación al proceso de implementación inicial del SAT.

- j. Esbozar una estrategia de trabajo mínimo para, desde la perspectiva específica de implementación e institucionalización del SAT, intentar reducir las adversas condiciones que impone el déficit institucional del Estado Guatemalteco (caracterizado según los elementos citados en la segunda columna del cuadro No. 1 -factores macro-institucionales-).
- k. Establecer mecanismos específicos para minimizar el riesgo de cooptación política del trabajo de los delegados en el nivel local (municipal y/o departamental).

Aspectos técnico-metodológicos:

- a) Diseñar la base de datos con una arquitectura versátil, de tal manera que garantice la producción a un nivel aceptable de los productos finales que de ella se esperan.
- b) Afinar cuidadosamente el diseño e implementación de los instrumentos de recopilación y análisis más importantes, asegurando el acople funcional con la base de datos.
- c) Aseguramiento de que los delegados del SAT tienen el conocimiento suficiente respecto a la utilización de los instrumentos de recopilación de información primaria.
- d) Obtener una comunicación y relación fluida y constante entre los delegados y los analistas.
- e) Establecer los necesarios mecanismos, instrumentos y/o procedimientos que permitan un adecuado filtro y depuración de la información primaria recibida desde lo local.
- f) Asegurar una correcta identificación, articulación y tratamiento de la multiplicidad de sistemas combinados de complejidad dinámica (cruce oportuno y efectivo de variables e indicadores), basado no sólo en el método estadístico del software empleado (s), sino basados también en el método analítico y el consultivo.
- g) Procurar un buen manejo y conocimiento de la base de datos a emplear en el SAT por parte de los analistas.

- h) Establecer procedimientos rigurosos para la permanente actualización y seguimiento de la conflictividad social priorizada, y un modelo no-ambiguo de priorización de la conflictividad social.

Subproductos:

- i) Procurar obtener subproductos importantes del SAT que puedan ser de beneficio a usuarios diversos del sistema (con miras a la expansión de la red de apoyo), tales como la producción de análisis de coyuntura, análisis prospectivos, información útil a nivel de insumos al monitoreo o trabajo de fiscalización, o análisis de coyuntura por sectores y/o por actores, útiles para determinadas instituciones (ministerios, universidades, redes de la sociedad civil, etc.).

PUNTOS CRÍTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SAT.

Cuadro No. 2

Resumen de puntos críticos para la implementación del SAT

Nivel Institucional e interinstitucional	Nivel Operativo Primario (Identificación y recolección de Información)	Nivel Operativo Secundario (Procesamiento, retroalimentación y re-direccionamiento de la información).
Transición intergubernamental.	Correcto conocimiento y manejo del Micro Ciclo de la información primaria (identificación, interpretación inmediata, registro y depuración de la información recopilada a nivel local).	Adaptación y/o implementación de mecanismos efectivos para el seguimiento, procesamiento, y depuración sustantiva de la información primaria y secundaria.
Recursos y transparencia.	Enrarecimiento de la atmósfera política debido a pugnas inter-partidarias o debido a procesos electorales o pre-electorales.	Correcta identificación, articulación y tratamiento de multiplicidad de sistemas combinados de complejidad dinámica (cruce oportuno y efectivo de variables e indicadores).

Superación constante de los riesgos de desnaturalización del uso del sistema.	Aceptación y colaboración por parte de los sectores beneficiarios del sistema SAT en el nivel local, departamental.	Conocimiento adecuado (profundo) de la base de datos.
Adecuado “clima cultural” (10) para el funcionamiento del SAT.	Calidad, continuidad y ampliación de flujos informativos desde lo local hacia los niveles superiores del SAT y viceversa.	Relación fluida, directa y permanente de analista con los delegados.
	Capacidad para anular o reducir sustancialmente los riesgos de cooptación política a que se ve sometido el delegado por parte de autoridades o sectores de presión.	

Fuente: elaboración propia.

ENTIDADES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES QUE TRABAJAN CON ALGÚN TIPO RELEVANTE DE SISTEMA DE PREVENCIÓN

Entidad	Programa	Objetivos institucionales
MINEDUC	Dirección de Comunicación Social (DICOMS)	Prevenir y manejar crisis institucional.
MISPAS	Unidad de Gestión de Riesgos	Generar Alertas Tempranas en epidemias.
CONRED	Dirección de Gestión Integral de Riesgo DIGIR.	Planificar e implementar medidas integrales de gestión para la reducción de riesgo a desastres.
SESAN	Proyecto de Gestión de Riesgos	Dar alertas tempranas de riesgo de Hambruna.
MAGA	Vice-Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Coordinación inter-institucional en el diseño e implementación de un sistema de información y de Alerta Temprana sobre la disponibilidad y acceso alimentario, para la toma de decisiones oportunas.
INSIVUMEH	Proyecto Gestión de Riesgos	Brindar Alertas Tempranas en sequías e Inundaciones.

PDH	Misión y atribución central	Coordinación y comunicación interinstitucional y multisectorial para programas de defensa de DDHH.
ACCION CONTRA EL HAMBRE	Los sitios centinela.	Vigilancia y alerta temprana de la inseguridad alimentaria y nutricional a nivel comunitario, para que los tomadores de decisiones puedan responder oportunamente.
UNICEF/Guatemala	Gestión y atención a emergencias.	Alarmas tempranas de situaciones de riesgo y emergencia (nivel nacional, departamental y local), a condiciones de niñez y adolescencia.
WFP-PMA FAO	Proyecto de Gestión de Riesgos	Brindar Alertas Tempranas en áreas relacionadas con Seguridad Alimentaria, Medios de vida, sequías, inundaciones, huracanes, sismos, etc.

Fuente: elaboración propia

Bibliografía

1. ÁLVAREZ Castañeda, Andrés y Carmen Ortiz. *Sistemas de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos: la experiencia del SATPC en Guatemala*. Universidad del Valle de Guatemala. Guatemala: 2008. 68pp.
2. BARROS, Claudia. *De rural a rururbano: transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del área metropolitana de Buenos Aires*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales No. 45. Bs.As.: 1999.
3. GIRALDO Díaz, Reinaldo. *Poder y resistencia en Michel Foucault*. Universidad Central del Valle del Cauca. Colombia, 2006. 122pp.
4. GODET, Michel y Philippe Durance. Trad. Karel García Cortina. *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Revista de prospectiva. Serie “Cuadernos del LIPSOR”. Serie de investigación No. 10. Paris:2009. 149pp.
5. GOODIN, Robert. (comp). *Teoría del diseño institucional*. Trad. María Luz Melon. Editorial Gedisa. Barcelona: 2003. 351pp.
6. GTZ. Conflict Early Warning Systems. *Lessons learned from establishing a conflict early warning and response mechanism in the Horn of Africa*. Octubre 2006.
7. MINGOB. *Marco teórico y conceptual del Sistema de Alerta Temprana del Ministerio de Gobernación*. Guatemala: 2011
8. MINGOB. *Hoja de ruta 2011-2015 del sistema de Alerta Temprana del Ministerio de gobernación –MINGOB-*. Guatemala, 2011.
9. MINUGUA. *Análisis de la conflictividad. Tomo IV. Colección Acuerdos de Paz y Derechos Humanos*. Guatemala: 2004. 92pp.
10. MORENO Jaramillo, Cecilia Inés. *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-regional. Colombia: 2008.
11. REUTH Deubel, André-Noel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Colombia: 2009. 232 pp.

12. SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª. Edición. Trad. Fernando Santos Fontenla. Alianza Editorial. Madrid: 2005. 454pp
13. SUBIRATS et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona: 2008. 300pp.
14. WANEP. West Africa Network for Peacebuilding. *West Africa Early Warning and Reponse Network Training Module*. Octubre: 2000.
15. WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Trad. José Medina Echeverría et al. 2ª. Edición en español. Fondo de Cultura Económica. México: 2008. 1237pp.
16. YAGENOVA, Simona. *Una aproximación a la conflictividad agraria y acciones del movimiento campesino*. FLACSO. Guatemala: 2007. 146pp.