



Revalorizar la política para fortalecer la democracia

Proyecto de Análisis Político
y Escenarios Posibles: PAPEP

Serie Compartir Conocimiento



Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto entre el Proyecto Regional PAPEP las Oficinas de PNUD de El Salvador, Panamá, el Área Gobernabilidad Democrática y la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Constituye el logro de un proceso de construcción participativo que se llevó adelante en el Taller “Compartir Conocimiento” celebrado el 15 de agosto de 2009 en la ciudad de Panamá.

Revalorizar la política para fortalecer la democracia.

Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles: PAPEP

Serie Compartir conocimiento

Vol. II,

ISBN 978-9962-663-05-8

Autor: Diego Reynoso

Editor: Sofía Izquierdo

Diseño y diagramación: Miguel Nova

Fotografía portada: Jon Alex

Noviembre de 2009

Nota: las opiniones que se expresan en este documento no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Directiva, ni las de sus Estados miembros.

Índice

La experiencia viaja, cruza fronteras y añade valor a los Programas	5
Sección 2. Contexto Regional	7
Sección 3. El PAPEP: Revalorizar la política para fortalecer la democracia	9
3.1. El objetivo del PAPEP: Revalorizar la política	9
3.2. La red PAPEP para la interlocución política estratégica	10
3.3. Los estudios PAPEP	11
Sección 4. El análisis político estratégico desde PAPEP	15
4.1. Lo distintivo del PAPEP: Objetivos, Respaldo e Impacto	15
4.2. El enfoque PAPEP	16
4.2.1 Neutralidad Activa	16
4.2.2. La política importa	17
4.2.3. La visión de los actores	17
4.3. La Metodología PAPEP	18
4.3.1. Diseño.	18
4.3.2. Relevamiento	18
4.3.3. Análisis	19
4.3.4. Devolución	20
4.3.5. El proceso PAPEP	20
5. La activación de un PAPEP: investigación para la acción	23
5.1. ¿Para qué activar un PAPEP?	23
5.2. Las fases de implementación de los PAPEP	24
5.3. La red PAPEP en diciembre de 2009	27
Sección 6. Desafíos	29
Sección 7. Recomendaciones.	31



Basta de reinventar la rueda

La experiencia viaja,
cruza fronteras,
y añade valor
a los programas

El Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe apoya la sistematización y documentación de los conocimientos que han adquirido los países de la región. Como es sabido, en cada país se realiza una significativa cantidad de trabajo de gran calidad e impacto. Y también en cada país hay grandes expectativas por contar con mecanismos para compartir, tanto interna como externamente, los conocimientos, las interrogantes y los aciertos sostenibles. Pues bien, hemos emprendido la tarea de “Compartir Conocimiento” guiados por un concepto básico: muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. La experiencia puede viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás.

Esta serie de publicaciones es el canal elegido para este propósito y, por supuesto, es el resultado de un esfuerzo compartido que incluyó el desarrollo de una metodología para agilizar la sistematización y el intercambio del conocimiento. En la iniciativa han participado colegas de Gobiernos Nacionales y Locales, Oficinas de País de PNUD, expertos temáticos, y los equipos temáticos del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Lo visible es sólo la punta del iceberg. En este caso, las publicaciones son sólo una parte de “Compartir Conocimiento”. Son una presentación sintética de opciones de programación y aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se hace”. Gracias a la participación de varios colegas, todos ellos con gran experiencia en sus respectivas áreas de trabajo, cada una cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear, adaptar –la realidad suele retornar- el programa sistematizado

Cuente con nosotros para obtener mayores beneficios de esta propuesta. Nuestro equipo está a su disposición para, una vez identificadas las especificidades en terreno, profundizar y desplegar múltiples facetas de conocimientos que, puestas al servicio de sus objetivos, reducirán costos de aprendizaje, investigación y desarrollo, y le permitirán concretar programas y soluciones claves.

Agradecemos la colaboración brindada para la producción de “Compartir Conocimientos”. Todos sus comentarios y sugerencias nos ayudarán a brindarle un mejor servicio.

Equipo del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Panamá y Puerto España

09 de octubre



Contexto Regional

América Latina está en una situación que generalizando podemos definir de búsqueda conflictiva de nuevos consensos. Después de tres décadas de asentamiento de la democracia electoral, la región parece haber entrado en un periodo no bien definido de búsquedas de cambios o reformas. Evidentemente las diferencias entre países son enormes, pero casi en todos se detecta un estado de demanda de cambios, ya sea en lo político, lo económico, lo social e incluso en lo cultural y étnico. Independientemente del desarrollo de la economía, las nuevas generaciones de latinoamericanos se preguntan si el modelo de estado, de sociedad y de economía no puede ser distinto, si la inseguridad y criminalidad no pueden ser combatidas de manera más efectiva, si las instituciones públicas no son demasiado frágiles y los estados de derecho incompletos o discriminatorios, si la integración regional no debería seguir otro curso, si la representatividad, efectividad y legitimidad de la democracia no requeriría de mejoramiento.

Por el lado macroeconómico en general la mayoría de los países de la región está mucho mejor preparada que en la época de los 80 para enfrentar problemas o crisis; disciplina monetaria, control de la inflación, bancos centrales supervisados pero no manejados por los gobiernos de turno. No obstante, lo que podemos ver y prever es un empeoramiento de la economía, de pérdida de empleo y de costes sociales altos. En términos institucionales (Estado de Derecho y sector público) y político-social-cultural (representatividad de las instituciones políticas, cohesión social, ciudadanía, consensos nacionales) la película es quizás aun más compleja; es aquí donde la gran tarea es encontrar un nuevo consenso, un denominador común de políticas reformistas o de cambio, basado en el respeto y defensa activa del estado de derecho y las libertades de la democracia liberal, que como demuestra uno de los últimos Latinobarómetros tanto resalta en la buena apreciación de los latinoamericanos, pero con las ambiciones y acciones de la democracia social y participativa, la de las iguales oportunidades que exigen nuestros ciudadanos. Esta democratización de

la democracia haciendo participe activa a la ciudadanía en los procesos políticos, de selección de políticas públicas y rendición de cuentas, de renovación del idioma y de los mismos representantes en la arena política, de cambios generacionales y social-culturales, ese es el gran reto hoy en la región.

El documento que aquí presentamos es un instrumento para enterarnos de lo que piensan las elites y los ciudadanos, y para encontrar el punto de encuentro y la base de los nuevos consensos.



EL PAPEP:

Revalorizar
la política
para fortalecer
la democracia

3.1. El objetivo del PAPEP: Revalorizar la política

A inicios del siglo XXI América Latina vive tiempos de crisis y cambio. La región se encuentra en el umbral de un nuevo ciclo histórico, después de la transición del autoritarismo a la democracia y del agotamiento de las reformas estructurales impulsadas bajo el signo del Consenso de Washington. De cómo se avance en el fortalecimiento de las instituciones políticas y se solucionen los problemas de equidad dependerá, en gran medida, las posibilidades de que este momento de inflexión se transforme en una ruta renovadora para la democracia y el desarrollo.

Las crisis políticas recurrentes en los países de la región nos indican dos patrones comunes. Por un lado, la política no logra satisfacer las demandas ciudadanas, y en este sentido, enfrentamos un déficit de gobernabilidad democrática, que sólo podrá ser corregido con más y mejor política: esta “[...] encarna las opciones, agrupa las voluntades y crea poder. Éstas son tres condiciones inexcusables para el desarrollo de la democracia” (PRODAL 2004: 177). Por el otro, los actores políticos no estarán en condiciones de resolver los problemas político-institucionales, a menos que sean capaces de gestionar los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la profundización de las desigualdades sociales y al aumento de la pobreza y la inseguridad humana.

Para el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Probables (PAPEP), el principal desafío de la democracia radica en aumentar la capacidad de respuesta del sistema político para satisfacer las demandas, necesidades y expectativas de los ciudadanos. Ello en contextos nacionales marcados por fragilidades institucionales diversas, altos índices de conflictividad social, grados más o menos elevados de polarización política y economías altamente vulnerables a cambios en el contexto externo. Quienes toman decisiones necesitan comprender mejor, de manera más realista, plural y objetiva los procesos políticos actuales a fin de poder formular estrategias,

programas y proyectos viables. La interlocución política estratégica que brinda el proyecto permite acercar las instituciones democráticas a las demandas de los ciudadanos. El PAPEP opera en una dimensión estratégica, brindando herramientas para la navegación en aguas turbulentas, fortaleciendo capacidades de análisis político estratégico en los diversos actores del desarrollo. Quienes toman decisiones necesitan comprender mejor, de manera más realista, plural y objetiva los procesos políticos actuales a fin de poder formular estrategias, programas y proyectos viables. La interlocución política estratégica que brinda el proyecto permite acercar las instituciones democráticas a las demandas de los ciudadanos.

El PAPEP opera en una dimensión estratégica, brindando herramientas para la navegación en aguas turbulentas, fortaleciendo capacidades de análisis político estratégico en los diversos actores del desarrollo. Por un lado, se trata de reconstituir una cierta idea de futuro sobre los desafíos de la profundización democrática en la región, reconociendo que no existe una sola vía y que las sociedades producen diversas opciones políticas que compiten y se entrelazan entre sí. Por el otro, a partir de esa mirada, se trata de brindar elementos de análisis conducentes a recuperar la política tanto en su capacidad de multiplicar espacios de deliberación, diálogo y concertación, como en su capacidad de concebir y articular políticas públicas centradas en los ciudadanos. En otras palabras, el PAPEP se propone contribuir al fortalecimiento de la democracia desde la política.

3.2. La red PAPEP para la interlocución política estratégica

PAPEP ha logrado constituirse en una red de conocimiento de alto nivel para la interlocución política estratégica en América Latina. La red está especializada en la producción y discusión de diagnósticos político prospectivos, en el análisis y el debate político de los temas estratégicos de las agendas públicas y en el fortalecimiento de capacidades para el análisis político prospectivo. La red PAPEP navega en distintas aguas: Se mueve entre la producción de conocimiento substantivo (investigación aplicada) y la toma de decisiones políticas (el sistema político), entre los desafíos estratégicos de los procesos políticos nacionales y las macro-tendencias regionales, y entre el análisis de coyuntura política y la prospectiva política de mediano plazo.

La red PAPEP ha desarrollado un **marco conceptual** y una **caja de herramientas metodológicas**, que son comunes a todos los estudios PAPEP pero cuya implementación es flexible y adaptable a las condiciones particulares de los contextos nacionales en que son aplicadas y a las necesidades de las contrapartes nacionales.

La red cuenta con un **grupo de expertos** (consultores, académicos y políticos de reconocido prestigio) que no sólo conocen y manejan las herramientas que ha desarrollado el proyecto para el análisis político estratégico, sino que han aportado a su desarrollo. Estos expertos provienen de los distintos trabajos de investigación y de interlocución a nivel nacional y regional, pero también de un esfuerzo deliberado por construir capacidades de análisis político estratégico a través de cursos virtuales (FLACSO/Argentina, Escuela Virtual de Desarrollo Humano/Colombia) y talleres de formación presenciales (IAEN/Ecuador, CESU/Bolivia).

La red PAPEP se alimenta de resultados concretos en materia de interlocución política estratégica de alto nivel, como los siguientes:

Fortalecer espacios de diálogo y/o negociación política en distintos contextos nacionales. El PAPEP ha apoyado y/o acompañado procesos de diálogo político en Bolivia (2001, 2008) y Honduras (2002). También ha multiplicado acercamientos de bajo perfil con actores estratégicos en los países de la región cuando era evidente que, ante la ausencia de un acuerdo político, las circunstancias sólo podían empeorar. En algunos casos sin resultados (Bolivia, 2003 y 2007; Honduras, 2009), en otros con impactos importantes pero escasamente visibles (el acuerdo congresal que dio paso a las elecciones presidenciales de 2005 en Bolivia, o en vísperas de las elecciones municipales y presidenciales en El Salvador en 2009; o ayudando a direccionar la reforma de la Administración Pública en Paraguay en 2009).

Visibilizar temas considerados estratégicos y fortalecer las capacidades de acción en distintos **espacios de formulación e implementación de políticas públicas**. Desde apoyos puntuales para repensar los desafíos estratégicos de la reforma educativa en Panamá (2008) o para orientar la acción de organismos electorales en Bolivia (2008) y Haití (2009), hasta procesos de investigación e interlocución política más sostenidos: En Honduras (2008) en torno a los desafíos de la crisis energética, en Paraguay (2009) en torno a las perspectivas de la reforma del Estado, y en Bolivia (2008/2009) en torno al proceso de autonomías departamentales y municipales.

Posicionar al SNU Los estudios PAPEP permiten orientar el posicionamiento estratégico del Sistema de Naciones Unidas, y de su cartera de proyectos en los países de la región. En la mayoría de los casos, estos diagnósticos también han servido para orientar la cartera de la cooperación internacional.

3.3 Los estudios PAPEP

Los estudios PAPEP se pueden agrupar en cuatro clases diferentes pero fuertemente articuladas. No se pueden entender como productos aislados, sino como parte del proceso de interlocución política con los actores estratégicos del desarrollo en la región.

Clase	Producto	Descripción	Ejemplo
Informes y Análisis sobre procesos políticos para interactuar con actores clave	Estudios de casos nacionales/ subnacionales	Orientados hacia un mediano plazo. Tratan las temáticas y los procesos sociopolíticos macro que definen las perspectivas de las “agendas democráticas”. Incluyen el análisis de las características estructurales del contexto y de las percepciones, intereses y demandas de los actores. Relevamiento significativo de información (elaboración de ensayos, estudios de opinión pública, entrevistas con líderes, talleres).	<p>Honduras (2006): evaluación de los escenarios posibles, de cara al año 2009, examinando las principales tendencias políticas, económicas y sociales del país (¿cómo sacar a Honduras de la “zonda de riesgo”?).</p> <p>El Salvador (2008 – 2009): Análisis de la viabilidad de un “nuevo camino político” antes y después de las elecciones nacionales de marzo de 2009.</p> <p>Panamá: Escenarios socioeconómicos de mediano plazo (2006) y estudio prospectivo sobre gobernabilidad post-electoral (2009).</p> <p>Argentina (2008): Estudios macropolíticos subnacionales en las provincias de Santa Fé y Tucumán.</p>
	Informes de coyuntura política	Instrumento para plantear alternativas de corto plazo a los gobiernos y a los actores. Proceso de elaboración breve y prescinde, en cierto grado, del análisis estructural. La atención se centra en la configuración de las fuerzas y los factores políticos internos del país/región, el alineamiento de sus actores, los temas clave de las agendas públicas, los procesos sociales en curso y otras temáticas coyunturales.	<p>Bolivia (2003): Presentación de la situación político-económica del país; recomendación de políticas para contribuir a crear nuevas opciones políticas y económicas de corto plazo.</p> <p>Perú (2004): Balance de las posibilidades de consolidación democrática en un escenario que se calificó como de “deterioro progresivo”, “bloqueo”, “estancamiento crónico” o “equilibrio de baja intensidad”.</p> <p>Argentina (2008): Análisis del conflicto del campo, análisis de actores y planteamiento de alternativas de solución.</p> <p>Argentina (2009): Estudio sobre la escena política post electoral 2009.</p>
	Informes flash en situaciones críticas	Reportes rápidos que se presentan directamente a los actores involucrados. La fuente de información primaria son las encuestas “tipo ómnibus” de opinión pública y las consultas a líderes. El objetivo es presentar el “estado de situación” a los tomadores de decisión con el fin de proveer elementos necesarios para identificar salidas en procesos complejos y dinámicos de toma de decisión.	<p>Bolivia (2006): Consulta flash a líderes y elites nacionales de alto nivel acerca de esquemas posibles de distribución del Impuesto a los Hidrocarburos y de la Renta Dignidad.</p> <p>Bolivia (2008): Consulta flash a líderes y elites nacionales de alto nivel acerca de posibles salidas al bloqueo de la Asamblea Constituyente en relación al tema de la capitalidad.</p> <p>Honduras (2009): Consulta flash a líderes y elites nacionales de alto nivel acerca de la posibilidad de incluir una consulta popular para la instalación de una Asamblea Constituyente en el marco de las elecciones generales.</p>

Clase	Producto	Descripción	Ejemplo
Informes y Análisis sobre temas estratégicos de la agenda pública para formular recomendaciones	Evaluación política de políticas públicas estratégicas	Contiene un diagnóstico de las condiciones de la gobernabilidad, del grado de conflictividad social y político-institucional, el mapa de actores políticos y de los grupos de interés, incluidos los poderes fácticos. El objetivo es analizar quién gana y quién pierde con la programación de determinadas políticas y, en último término, cuál es la viabilidad política de éstas.	Honduras (2007): Estudio político prospectivo sobre energía y gobernabilidad.
	Evaluación política de programas y proyectos de desarrollo	Evalúa “el impacto político” –más allá de los aspectos técnicos y procedimentales– de los proyectos de desarrollo y su “viabilidad política”.	Estudio de caso: Bolivia (2008) Entrevistas a practitioners del desarrollo en Perú y Ecuador (2008)
	Cartas de navegación institucionales	Identifica las fases fundamentales de elaboración de una política pública a través del uso de instrumentos empíricos de medición y análisis. Constituye, operacionalmente , un instrumento que estandariza el proceso de formación de políticas, identificando para cada fase las dimensiones cruciales y el tipo de decisiones que es necesario tomar.	Panamá, Ministerio de Educación (2008): Evaluar las condiciones y el contexto político para avanzar en propuestas de cambio o de mejora del sistema educativo. Paraguay, Secretaría de la Función Pública (2008 – 2009): Propuesta de ruta crítica para el logro de los objetivos de la Reforma de la Administración Pública. Bolivia, Presidencia de la República (2005): Recomendaciones de acción política para fortalecer la gestión de gobierno hacia las elecciones generales de diciembre de 2005.

Clase	Producto	Descripción	Ejemplo
Estudios comparados para debatir temas estratégicos regionales	Brújulas para la Gobernabilidad Democrática	Estudios e informes sobre las tendencias y escenarios futuros de la gobernabilidad democrática en América Latina, identificando los principales desafíos para promover el debate y generar espacios de deliberación, diálogo y/o negociación.	<p>“Una brújula para la democracia. Aportes para una Agenda de Gobernabilidad”</p> <p>Cuaderno de Gobernabilidad 1: “Ciudadanía y Desarrollo Humano”</p> <p>Cuaderno de Gobernabilidad 3: “Crisis y Cambio en América Latina”</p> <p>Cuaderno de Gobernabilidad 4: “Movimientos Socioculturales en América Latina”</p>
	Observatorio Regional de Conflictos	Estudios e informes cuyo objetivo es identificar tempranamente los signos de deterioro de las condiciones de gobernabilidad para fortalecer espacios de deliberación, diálogo y/o negociación en los distintos países de la región.	<p>Cuaderno de Gobernabilidad 2: “Escenarios Políticos en América Latina”</p> <p>Conflictograma regional</p> <p>Red Delphi de Elites/Líderes (5 países)</p> <p>Red Delphi de analistas/académicos (20 países)</p> <p>Sistema de Monitoreo de la Opinión Pública</p>
Generación de capacidades para el análisis político estratégico y prospectivo	Cursos de formación Virtual	Generación de capacidades y transferencia de conocimientos en formato virtual para profesionales y funcionarios públicos (Alcance regional).	<p>Curso de Posgrado en Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos (FLACSO Argentina)</p> <p>Curso de herramientas para la Acción Política (Escuela Virtual PNUD, Colombia)</p>
	Cursos de Formación Presencial	Generación de capacidades y transferencia de conocimientos en formato virtual para profesionales y funcionarios públicos (Alcance regional).	<p>Curso de Posgrado en Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos (FLACSO Argentina)</p> <p>Curso de herramientas para la Acción Política (Escuela Virtual PNUD, Colombia)</p>



El análisis político estratégico desde PAPEP

4.1. Lo distintivo del PAPEP: Objetivos, Respaldo e Impacto

El PAPEP se distingue de otros equipos de análisis político por sus objetivos, su respaldo y su impacto. Por estas tres razones los actores tanto internos como externos requieren y demandan el análisis político estratégico que ofrece el PAPEP.

Objetivos: En cuanto a sus objetivos, los PAPEP son únicos. Usualmente, las consultorías políticas asesoran a un actor específico para robustecerlo en relación a sus rivales y competidores. El objetivo de los PAPEP no es fortalecer a un competidor frente a sus rivales, sino mejorar las capacidades de análisis político estratégico de todos los actores para **fortalecer la gobernabilidad democrática**.

Respaldo: Este tipo de análisis requiere de la aplicación de instrumentos y de consultas construidas en base a la confianza mutua y la credibilidad que sólo el respaldo institucional del PNUD puede aportar. Es probable que, en Latinoamérica, el PNUD sea una de las pocas instituciones capaces de lograr esta meta, dado que:

- posee las habilidades técnicas requeridas, y experiencias prácticas directas a través de seis programas de gobernabilidad democrática y seis informes nacionales de desarrollo humano;
- ha desarrollado, a través de los años una reputación de confianza y transparencia y una relación de trabajo muy cercana con los gobiernos y también con los principales actores de la sociedad civil;
- ha tenido algunas experiencias prácticas directas de este tipo que brindan precedentes útiles para impulsar con éxito el proyecto.

Impacto: Los PAPEP exitosos generan varios tipos de impacto.

- **Más política.** Sus aproximaciones y aciertos analíticos contribuyen a combatir las formas más crudas de voluntarismo político y a facilitar el desarrollo de una cultura de debates políticos y sobre las políticas (policies).
- **Decisiones razonables y duraderas** Los PAPEP fortalecen un estilo de debate más plural y democrático, y en última instancia más favorable a la construcción colectiva de decisiones razonablemente fundadas y estables en el tiempo.
- **Más capital relacional** Los PAPEP fortalecen la imagen de la institución que los desarrolla, dotándola de voz y generando un capital “relacional” muy valioso frente a la cooperación internacional, entre otros actores.

4.2. El enfoque PAPEP

La interlocución estratégica del PAPEP con los gobiernos y actores del desarrollo se lleva adelante con una agenda que parte de un enfoque propio, caracterizado por la neutralidad activa, la importancia de la política y la visión de los actores.

4.2.1 Neutralidad Activa

La “neutralidad activa” es el núcleo central del enfoque PAPEP, que incluye los siguientes “principios”:

El PAPEP asume que existe una **diversidad de “opciones” políticas** que responden a diferentes inclinaciones ideológicas. Los PAPEP son neutrales frente a estos signos ideológicos en la medida en que tengan como objetivo la defensa de la democracia.

El PAPEP persigue un objetivo claramente definido: el fortalecimiento de la **gobernabilidad democrática**, entendida como la capacidad de respuesta de las instituciones de la democracia a las demandas de los ciudadanos..

Metodológicamente, no toma partido por ninguno de los actores políticos, sociales o económicos, **sino que todos**, sin excepción, forman parte constitutiva de sus análisis. De esta manera, el PAPEP garantiza una visión de conjunto en la que se basa la solidez de sus análisis y escenarios prospectivos.

Los productos PAPEP se hacen acción en el momento en que se convierten en herramientas para la deliberación y promueven el **diálogo entre los actores**. Un diálogo que se enfoca en los caminos o condiciones necesarias para acercar los procesos de gobernabilidad hacia el mejor escenario posible.

4.2.2. La política importa

El PAPEP considera que hay tres elementos, estrictamente políticos, que son esenciales para ampliar las posibilidades de éxito de una política pública o de un diseño institucional:

- **Los acuerdos:** La capacidad de generar acuerdos políticos en torno a la necesidad de un cambio institucional tiene al menos tanto impacto sobre la viabilidad de la iniciativa como la calidad intrínseca del propio diseño. Estos acuerdos deben involucrar a todos los actores estratégicos.
- **La implementación:** El proceso de instalación de una solución institucional (su capacidad de generar incentivos positivos, de dar alternativas a los “perdedores”, de neutralizar los riesgos de deslegitimación) es tan importante como la calidad técnica de la solución diseñada
- **El timing:** El manejo de los tiempos en el proceso de introducción de cambios (y muy particularmente la manera de gestionar la tensión entre los costos de corto plazo y los beneficios de mediano y largo plazo) es esencial para la viabilidad de cualquier proceso de cambio institucional.

4.2.3. La visión de los actores

La población Dado que la gobernabilidad democrática supone un equilibrio entre las demandas y preferencias ciudadanas y la capacidad de respuesta de los gobernantes, conocer las preferencias, creencias y perspectivas de la población es un elemento indispensable en el proceso de construcción de escenarios prospectivos para fortalecer la gobernabilidad democrática.

Las elites La voz de los líderes (o élites) es central, y a medida que el horizonte del análisis político y la atención se concentran en el corto plazo, las ideas y el comportamiento de éstos se vuelven aún más importantes. Las elites políticas son decisivas para dar forma a las políticas. Las demandas y presiones de los electores y ciudadanos marcan los grandes rumbos, pero las estrategias y los detalles de las políticas las definen los líderes, cuya función es dar forma a esas distintas demandas y presiones, asumiendo la representación de distintos sectores, negociando entre sí con grados variables de polarización y conflicto.

Percepciones e intereses El conocimiento de las percepciones (los temores y desconfianzas más difundidas, la imagen que se tiene de los otros actores, el modo en que se ordenan las preferencias) y de los intereses estratégicos es decisivo para identificar riesgos de bloqueo y eventuales puntos de apoyo a ser aprovechados.

Los PAPEP consideran fundamental desarrollar una consulta a una muestra representativa de todo el espectro político nacional, de la sociedad civil, de los sectores económicos y de los religiosos, etc.

Insumos para lograr acuerdos Es necesario generar espacios donde los diferentes actores puedan intercambiar argumentos y propuestas para lograr acuerdos o procesar diferencias. Tal intercambio sólo puede darse en un marco de mutuo reconocimiento de las identidades, percepciones e intereses. Los proyectos PAPEP generan insumos para facilitar ese proceso.

4.3. La Metodología PAPEP

Los estudios PAPEP se inician con una demanda específica. Una vez definida la pregunta, un estudio PAPEP se compone de 4 etapas: diseño, relevamiento, análisis y devolución. Los PAPEP poseen una perspectiva teórico-metodológica que consiste en analizar las potenciales interacciones entre los actores, a partir de conocer sus intereses, preferencias y capacidades, y al mismo tiempo comprender la estructura que limita a estas interacciones, donde éstas tienen lugar.

4.3.1. Diseño

En esta etapa se definen los temas sobre los que se va a trabajar, los productos que se esperan obtener, los actores que serán consultados, y los instrumentos que se emplearán. Estas definiciones dependen de los objetivos específicos del proyecto y de los recursos disponibles para su ejecución.

4.3.2. Relevamiento

Esta es la etapa de trabajo de campo destinada a la recolección de la información. Mediante diferentes instrumentos (encuestas, grupos focales, entrevistas a elites) se recogen las percepciones e intereses de los actores y se realizan estudios acerca del contexto político, económico y social. Los principales instrumentos de la caja de herramientas que se utilizan en esta etapa son:

La voz de los liderazgos: Recolección de las percepciones, preferencias e intereses de las élites, mediante entrevistas a profundidad o rondas de consultas.

La voz de los ciudadanos: Recolección de las percepciones y demandas de la población a través de técnicas cuantitativas (encuestas de opinión) y/o técnicas cualitativas (grupos focales).

El saber experto: Examen de los estudios ya producidos acerca del contexto económico, social y político mediante un conjunto de ensayos resúmenes (positional papers) elaborados por expertos nacionales.

4.3.3. Análisis

En esta etapa se estiman **las trayectorias probables** de los diferentes actores en el corto y mediano plazo. A partir de la información, las percepciones y opiniones recolectadas, se identifica la probabilidad de que emerjan **factores de bloqueo o conflicto (y de consenso)**. Se caracterizan los **segmentos del debate político** y, dentro de ese conjunto, aquellos que puedan tener un mayor potencial estabilizador o desestabilizador para el sistema político.

El análisis del PAPEP se distingue por su enfoque o mirada prospectiva, que implica un ejercicio de visualización de los efectos y opciones futuras de las decisiones que se tomen en el presente. Esto permite señalar tendencias y acontecimientos clave que puedan desembocar en variaciones, esperadas o no, de la historia reciente. En esta etapa se echa mano de tres instrumentos de la “caja de herramientas”:

El taller prospectivo: En estos talleres se genera un proceso de discusión a partir de la información recolectada. Participan expertos vinculados con el PAPEP (principalmente investigadores y consultores, personal del sistema de naciones unidas). Se decanta la información hasta arribar a las principales tendencias estructurales, las variables críticas de cambio y los potenciales factores de ruptura. De este taller surge el material para la construcción de los escenarios futuros.

Construcción de Escenarios: Los escenarios son imágenes posibles de futuro que sintetizan trayectorias específicas (y diferentes) de eventos y evoluciones en las estrategias de los actores. Cada escenario suele describir una interacción específica de eventos o variables críticas que han evolucionado de cierta manera en el tiempo.

El taller de validación: Académicos, investigadores y algunos funcionarios discuten integralmente las variables críticas que configuran las estrategias de los actores que conducen a cada escenario. El objetivo es validar, desde un punto de vista técnico y político, el producto conceptual de la investigación, que son los escenarios.

4.3.4. Devolución

El principal producto conceptual del PAPEP es el conjunto de escenarios resultantes del proceso de análisis y su principal producto de interlocución política es la instancia de devolución. Los propósitos de esta etapa son:

Comunicar a los actores nacionales relevantes, al Sistema de Naciones Unidas y a la cooperación internacional, los resultados conceptuales de los PAPEP (los escenarios).

Involucrar a los actores en procesos de cambio a partir de la construcción de una visión de mediano y largo plazo. Esto supone impulsar con esos actores un debate sobre las prioridades nacionales, los cambios de rumbo requeridos para acercar al país a los escenarios deseables y los factores que contribuirían a evitar los escenarios no deseados.

Promover activamente escenarios favorables para la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional, la consolidación democrática y el desarrollo humano.

En esta fase se utilizan “Las mesas de devolución”, la herramienta de incidencia política por excelencia. Las mesas permiten:

- Aumentar el conocimiento ayudando a ver qué futuros podrían ser posibles, y cómo y por qué podrían producirse.
- Generar innovaciones y nuevas decisiones a partir de interpretaciones frescas acerca de la complejidad de ciertos problemas o situaciones.
- Rediscutir decisiones u orientaciones proveyendo nuevas informaciones acerca del contexto en el cual se toman estas decisiones.
- Identificar decisiones contingentes explorando lo que las organizaciones o actores deberían hacer si ciertas circunstancias suceden.
- Crear condiciones para el desarrollo de visiones compartidas sobre el futuro que puedan influir el comportamiento de organizaciones e individuos.

4.3.5. El proceso PAPEP

Las etapas (diseño, relevamiento, análisis y devolución) en que se organiza la investigación de un estudio PAPEP suelen dar lugar a una imagen lineal del proyecto, que comienza con la demanda y culmina con la devolución. En realidad, el desarrollo de un proyecto PAPEP es un proceso de **investigación para la acción** en el que la devolución a menudo genera la necesidad de una redefinición de temas

que conducen a una nueva demanda, por parte de los actores, que reinicia una vez más el proceso.

A lo largo del proceso, y en cada una de las etapas, se van generando diferentes productos. El producto conceptual del PAPEP son los escenarios prospectivos, las mesas de devolución producen incidencia política y, de manera paralela, el PAPEP genera diferentes tipos de estudios que responden al estilo de interlocución política estratégica que promueve.



5

La activación de un PAPEP: investigación para la acción

5.1. ¿Para qué activar un PAPEP?

Resultados de una encuesta realizada en noviembre de 2008 en 10 oficinas de campo de PNUD muestran que, en Latinoamérica, los proyectos PAPEP tienen alta visibilidad entre los funcionarios de PNUD. Se valora en particular la calidad sustantiva de sus análisis y las ventajas de un posicionamiento neutral pero proactivo en relación al sistema de toma de decisiones políticas. Los estudios PAPEP se perciben como una herramienta apta para incidir en los procesos políticos a través de la interacción con gobiernos y actores políticos clave, y como herramientas útiles y definitivamente importantes para el trabajo que realiza PNUD en los países de la región.

El proyecto PAPEP se activa con la demanda tanto de los actores “internos” (el gobierno, los partidos políticos, las instituciones del Estado) como “externos” (el Sistema de Naciones Unidas, la cooperación internacional) y responde al menos a tres tipos de necesidades:

- Contar con **claves interpretativas** sobre la orientación y el devenir de procesos políticos nacionales o locales complejos en marcos donde la incertidumbre política es un dato central en el corto o en el mediano plazo.
- Construir una **lectura política** que sostenga la formulación de una determinada política pública, y de una ruta crítica que sustente su implementación.
- Conformar una **red de interlocución** política de alto nivel con los principales actores del desarrollo sobre los temas más relevantes de las agendas nacionales.

El proyecto PAPEP despliega todo su potencial en la medida en que pasa de la elaboración y discusión de estudios puntuales, a la conformación de pequeñas unidades de análisis político estratégico con capacidad permanente para producir

información e interlocución política. El tipo de investigación que realizan estos equipos está orientada a la acción, y en ese sentido es pragmática, concreta y tiene un sentido de oportunidad y de manejo de los tiempos políticos.

La agenda de investigación PAPEP

- **Se investiga sobre temas estratégicos.** Temas sobre los cuales los actores políticos tienen que tomar decisiones que pueden conducir a escenarios cualitativamente diferentes en términos de democracia y desarrollo.
- **Se enfatizan los aspectos estrictamente “políticos”** de un determinado tema, incluyendo información “técnica” en la medida en que sea relevante para la construcción de la decisión política y/o la configuración de los escenarios posibles.
- **El producto final es la interlocución política** La investigación es lo suficientemente flexible para incluir cambios surgidos en el debate político en torno a un respectivo tema y/o para dar respuesta a nuevas temáticas en plazos relativamente breves
- **Formatos adecuados para tomadores de decisión** Se producen documentos breves que condensan información relevante y ponen en claro las decisiones estratégicas que deben ser adoptadas.

5.2. Las fases de implementación de los PAPEP

La estrategia del PAPEP consiste en generar capacidades de análisis político estratégico tanto en los estados e instituciones como en las oficinas nacionales de PNUD. La idea es conformar unidades de análisis político estratégico en un horizonte de mediano plazo. La implementación de un proyecto PAPEP tiene cuatro modalidades, que se traducen en 4 fases-estadios. En cada fase, la capacidad de producción de análisis substantivos y la capacidad de interlocución política y de relacionamiento con actores se densifican.

FASE 1: Misiones PAPEP

Se trata de misiones de expertos del proyecto regional que responden a una demanda del coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas en un determinado país en función de una necesidad específica de la oficina nacional y/o del interés expresado por una contraparte nacional.

- Las **misiones de diseño** buscan definir con precisión las necesidades y los intereses centrales de la contraparte nacional, presentar las potencialidades del proyecto y recabar información clave del contexto político. Estos elementos permiten elaborar una propuesta de líneas de trabajo futuras de PAPEP en el

país. Dos ejemplos: el apoyo al diseño de un programa integral para el organismo electoral (Haití, septiembre 2009) y el análisis político al tribunal electoral (México, octubre 2009).

- Las **misiones de apoyo** dan respuesta “puntual” y en “tiempos cortos” a temas “políticos” relativamente “sensibles”. En contextos donde PAPEP ha tenido experiencias de trabajo previas (o donde hay equipos instalados), y por tanto, tiene claves interpretativas y redes de expertos que permiten comprender con mayor precisión el contexto político en el cual se desarrollan. A título de ejemplo se puede citar la devolución a actores políticos de alto nivel de un informe “flash” sobre la cuarta urna y el proceso electoral (Honduras, mayo de 2009).

FASE 2: Estudios PAPEP

En esta fase un investigador PAPEP, que reporta directamente al proyecto regional, genera uno o varios productos que forman parte de un plan de trabajo concertado con la contraparte institucional y con la oficina de PNUD a nivel nacional. Generalmente, este plan de trabajo está inserto en un proyecto promovido o ejecutado por la oficina nacional de PNUD, tiene una duración de seis meses a un año y su esquema de financiación puede incluir recursos semilla del proyecto regional. La realización de un estudio de caso nacional (construcción de escenarios de mediano plazo) es muy importante para la producción de otro tipo de productos PAPEP.

Para la ejecución del plan de trabajo, el investigador PAPEP requiere el siguiente apoyo:

- **En la oficina nacional de PNUD:** Un asistente de programa, encargado del apoyo administrativo y operativo. Un oficial nacional de programas, encargado del apoyo sustantivo y formalmente, punto focal de PAPEP.

El grado en que se involucra la oficina nacional, incluido el propio representante residente, es una variable crítica para definir el nivel y la calidad de la interlocución política.

- **En la red de expertos del proyecto regional:** Un asesor político senior de alto nivel, un asistente de investigación, y expertos en materia de realización de grupos focales, análisis de encuestas de opinión pública y facilitación de talleres prospectivos.

FASE 3: Agendas PAPEP

Se asigna un investigador, que reporta directamente a un oficial de programas senior de la oficina nacional (el coordinador nacional de PAPEP), como responsable

de implementar una agenda de investigación PAPEP con la asesoría técnica del proyecto regional. Esta se concentra en: i) la definición de la agenda de investigación y la elaboración de notas conceptuales para todos los productos PAPEP; ii) el trabajo de campo y el análisis de la información primaria generada por el proyecto; iii) la construcción de escenarios en el marco de talleres prospectivos; y de manera central iv) la articulación de los mensajes políticos y en el diseño y ejecución del proceso de devolución.

La constitución de una agenda PAPEP es posterior a la generación de productos PAPEP en un determinado país en la medida en que: i) la elaboración del estudio de caso base y su devolución a los actores nacionales permite identificar temas relevantes y actores contraparte en la lógica de armar una agenda de investigación estratégica; ii) la conformación de una pequeña red de expertos en el país permite identificar a un investigador nacional que conozca la lógica de investigación PAPEP y que esté relativamente familiarizado con el marco conceptual y las herramientas metodológicas del proyecto; y iii) el involucramiento de la oficina nacional permite identificar el mejor espacio de trabajo para el proyecto PAPEP (la representación, el programa de gobernabilidad democrática, el informe de desarrollo humano, o incluso el área de paz y desarrollo), y la mejor forma de articular alianzas internas para aprovechar los mejores recursos humanos disponibles en la oficina, y el conjunto de información relevante que es producida por distintas áreas y proyectos.

Lo central para definir la agenda de investigación es que los productos deben ir articulados a la generación de espacios concretos de devolución e interacción con gobiernos y actores clave, y los formatos y tiempos de presentación deben adaptarse a la audiencia. Dentro de las líneas de investigación priorizadas, los análisis e informes deben responder ya sea a una demanda concreta de espacios políticos e institucionales que se busca priorizar, ya sea a un tema estratégico susceptible de generar demanda por su relevancia estratégica y su sentido de oportunidad.

FASE 4: Equipos PAPEP.

Se constituye un equipo de análisis político prospectivo coordinado por un investigador nacional senior que reporta directamente al coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas y que eventualmente puede ejercer funciones de asesor político.

La coordinación de PAPEP combina dos aptitudes centrales: i) capacidad de gerencia de proyectos de investigación producidos por el equipo en articulación

con una red de consultores/especialistas para encarar la agenda temática; y ii) capacidad de interlocución e incidencia política de alto nivel.

Los proyectos PAPEP son “ensambladores” de información para “producir” análisis político estratégicos, por lo que no resulta necesario contar con un equipo amplio in-house pero sí con una densa red de expertos.

La red PAPEP en diciembre de 2009

Fase	País	Resultados	Socio
Misiones PAPEP	Colombia	Facilitación taller SNU; Apoyo al programa de acompañamiento a las elecciones 2010/2011	SNU/PNUD Colombia
	Guatemala	Talleres de formación en análisis político prospectivo para la Presidencia.	SNU/PNUD Guatemala Presidencia de la República
	Haití	Diseño de un programa integral de apoyo al consejo electoral permanente para el ciclo electoral 2010.	PNUD/Haití Consejo Electoral Provisionario (CEP Haití, USAID, CIDA)
Estudios PAPEP	Ecuador	Generación de capacidades de análisis político estratégico para funcionarios públicos.	PNUD/Ecuador SENPLADES IAEN/CEPROEC PNUD/Ecuador
	México	Ciudadanía, instituciones democráticas y gobernabilidad en México	PNUD/México DGTTF/BDP Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/México
	Paraguay	Escenarios políticos de corto y mediano plazo y Carta de navegación para la reforma del Estado en Paraguay.	PNUD Paraguay Secretaría de la Función Pública/Paraguay JICA/Paraguay

Fase	País	Resultados	Socio
Agendas PAPEP	Honduras	Escenarios políticos de corto y mediano plazo; estudios sectoriales de política pública; estudio sobre la reforma política.	PNUD Honduras/ Gobernabilidad Partidos Políticos
	Nicaragua	Escenarios políticos de mediano plazo; talleres prospectivos SNU.	PNUD Nicaragua/ Gobernabilidad
	Panamá	Escenarios políticos de corto y mediano plazo; estudio sobre la reforma electoral.	PNUD Panama / Gobernabilidad
	El Salvador	Escenarios políticos de mediano plazo: los acuerdos necesarios.	PNUD El Salvador / Gobernabilidad UCA, Fundaungo, FLACSO.
Equipos PAPEP	Bolivia	Documentos de coyuntura política y construcción de escenarios. Apoyo a procesos de diálogo. Apoyo al Ministerio de Autonomías. Evaluación política de proyectos de desarrollo. Asesoría estratégica a la Corte Nacional Electoral. Generación de proyectos “semilla” para instituciones e intervenciones clave.	PNUD/SNU Bolivia Cooperación internacional Min. Autonomías Min. Obras Públicas Corte Nacional Electoral Partidos Políticos Organizaciones Sociales
	Argentina	Documentos de coyuntura. Diagnósticos políticos a nivel nacional y subnacional (Santa Fé y Tucumán).	PNUD/SNU Argentina Unidad del Jefe de Gabinete Gobernadores de Tucumán y Santa Fe.



Desafíos

Lo que distingue a los proyectos PAPEP de otros proyectos que también incorporan análisis original (incluyendo diagnósticos y escenarios prospectivos) es la capacidad de aportar insumos (analíticos y de procedimiento) para la toma de decisiones políticas, con el objeto de establecer prioridades y construir políticas orientadas hacia una meta común: la consolidación de la democracia. En ese marco, los desafíos actuales del programa son:

- 1. ¿Cómo asegurar la incidencia?** Es necesario superar la brecha y el desbalance entre la capacidad de producción de estudios conceptuales y la incidencia en el proceso de toma de decisión. Los proyectos PAPEP deben asumir una actitud más proactiva en la interacción con actores políticos clave tanto nacionales como externos. La superación de esta brecha requiere de una mayor y mejor coordinación interna del PAPEP, en el marco del PNUD, y una articulación con los actores políticos. Para ello, es fundamental “mantenerse conectado” con los temas y debates que los actores políticos consideran relevantes. En otras palabras, no hay producto sin demanda.
- 2. ¿Cómo llegar a tiempo?** Un PAPEP se activa cuando una instancia gubernamental o una Oficina de País formulan la demanda. Para poner en marcha un PAPEP hay que considerar los tiempos de la investigación (diseño, relevamiento, análisis y devolución) y los procesos propios del PNUD (redacción de términos de referencia, contratación, adquisiciones). Cuando el tiempo de activación del PAPEP no se sincroniza con la urgencia de la demanda política se genera un desfase entre los tiempos programáticos y los tiempos políticos.

Para ajustar los tiempos es necesario anticipar las definiciones temáticas que surjan de la demanda a partir de una lectura política flexible. Utilizar la red

regional de expertos como elemento fundamental para atender la demanda de forma inmediata. Conocer en detalle los procedimientos internos para evitar retrasos por razones exclusivamente administrativas.

3. ¿Cómo pasar el mensaje sin que perezca el mensajero? El enfoque de neutralidad activa que caracteriza al PAPEP supone imparcialidad entre las visiones en pugna y una promoción activa de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Ello puede generar cortocircuitos con algunos actores políticos. El desafío consiste en planear una cuidadosa estrategia de devolución de los resultados conceptuales (los escenarios). Esto implica analizar qué decir, a quién decírselo, cuándo decirlo y cómo decirlo.

Si se descuida la estrategia de la devolución, se pueden generar resistencias por parte de los actores con quienes se pretende generar una discusión posterior y, de ese modo, poner en riesgo la capacidad de incidencia, lo cual a su vez puede erosionar la imagen de imparcialidad del PNUD.



Recomendaciones

- 1. Fortalecer la interlocución política:** Los PAPEP más exitosos son aquellos donde el proceso de interlocución política estratégica logró continuidad. Y ello fue posible gracias a un cuidadoso diseño de la etapa de devolución. En cada contexto nacional existe una constelación diferente de actores políticos, con percepciones e intereses distintos. Por esa razón, es decisivo planear la devolución teniendo en cuenta el mapa de actores políticos, considerando las diferentes posiciones en el espacio político y los grados de disponibilidad al diálogo. En este sentido, la devolución no debe entenderse como un evento único para todo el espectro político, sino como una etapa con instancias diferenciadas (las mesas de devolución) según la naturaleza de los actores.
- 2. Considerar la generación de capacidades:** El análisis político estratégico del PAPEP ha ganado prestigio y se ha posicionado regionalmente. Por ello es fundamental concebirlo como un proceso de generación de capacidades, tanto para los gobiernos nacionales como para las oficinas del PNUD. Se recomienda que en la implementación no se pierda de vista este aspecto, ya que asociarlo exclusivamente a la generación de productos conceptuales (por ejemplo, la construcción de escenarios) puede limitar la capacidad de incidencia y el potencial estratégico del PAPEP.
- 3. Cobijo Institucional:** Los gobiernos nacionales y los actores del desarrollo reconocen en el PNUD su vocación de producción de conocimiento sustantivo para impulsar el desarrollo humano. Ello se ha logrado por la cuidadosa implementación de diferentes proyectos en las oficinas nacionales. El tipo de análisis político estratégico que produce el PAPEP, y el estilo de investigación para la acción que lo impulsa, se fortalece cuando las oficinas nacionales cobijan institucionalmente al proyecto. Así mismo, se recomienda concebir el PAPEP como

un instrumento para reforzar el reconocimiento y el posicionamiento que el PNUD ha ganado ante los gobiernos y actores como un actor con voluntad estratégica para el desarrollo. El cobijo constitucional incluye que el compromiso de la oficina del PNUD se exprese en la asignación de recursos propios o movilizados por la cooperación internacional para facilitar la conformación de un equipo de trabajo y la ejecución del proyecto.