

**PAPEP**

*Proyecto de Análisis Político y  
Escenarios Prospectivos*



# Fundamentos Conceptuales y Metodológicos



**PAPEP**

*Proyecto de Análisis Político y*

*Escenarios Prospectivos*

## **PROYECTO ANÁLISIS POLÍTICO Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS (PAPEP)**

### **FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS**

## **PAPEP**

Este documento fue redactado por Pablo da Silveira y Luis E. González para el Proyecto PAPEP Regional del PNUD. Se apoya extensamente en un documento preparado para el mismo Proyecto por Diego Achard y Luis E. González, “Los proyectos PAPEP: Métodos, instrumentos y rasgos distintivos” (PAPEP Regional).



## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>2. OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS PAPEP</b> .....	<b>7</b>
<b>3. EL MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>9</b>
<b>4. DEFINICIONES METODOLÓGICAS GENERALES</b> .....	<b>17</b>
4.1. PRIMERA DISTINCIÓN METODOLÓGICA: TRES NIVELES.....	18
4.2. SEGUNDA DISTINCIÓN METODOLÓGICA: CUATRO ETAPAS.....	22
4.3. EL PRINCIPAL RESULTADO CONCEPTUAL: LOS “ESCENARIOS PROSPECTIVOS” .....	29
4.4. EL PRINCIPIO METODOLÓGICO FUNDAMENTAL: “NEUTRALIDAD ACTIVA”.....	31
<b>5. LOS INSTRUMENTOS</b> .....	<b>33</b>
5.1. ETAPA 1: DISEÑO .....	33
5.2. ETAPA 2: RELEVAMIENTO .....	36
5.3. ETAPA 3: ANÁLISIS .....	44
5.4. ETAPA 4: DEVOLUCIÓN .....	48
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>54</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene dos propósitos:

- (a) Explicitar el conjunto de objetivos generales, presupuestos teóricos, definiciones metodológicas e instrumentos específicos que se fueron configurando a lo largo de los diferentes proyectos PAPEP.
- (b) Formularlos con el grado de especificidad suficiente como para que puedan orientar las decisiones de posibles usuarios y practicantes de esta metodología.

Esta caracterización requiere dos precisiones adicionales.

En primer lugar, los diferentes proyectos PAPEP tienen *orígenes similares* (fueron desarrollados por oficinas nacionales del PNUD que enfrentaban situaciones difíciles), pero no constituyen casos de aplicación de una propuesta metodológica que haya sido previamente diseñada en todos sus detalles. Se trató más bien de diferentes experiencias nacionales (en Bolivia, Honduras, Nicaragua, Perú, Argentina, Ecuador) que luego se complementaron con una visión regional que abarcaba a los principales países del continente (Argentina, Brasil, México, Estados Unidos).

Existe, no obstante, un significativo grado de convergencia entre los diferentes proyectos. Esto se debe principalmente a tres razones: (i) si bien las iniciativas nacionales no estuvieron coordinadas, las demandas iniciales, provenientes de los principales actores políticos nacionales, gobiernos incluidos, y de la cooperación internacional, tenían muchos elementos

en común (en general, se trataba de analizar contextos de pre-crisis, crisis o post-crisis); (ii) si bien los proyectos nacionales eran autónomos, casi siempre hubo coordinación entre los equipos de trabajo que los llevaron adelante; y (iii) como resultado de esa coordinación, los estudios estuvieron encuadrados en un marco conceptual común (Calderón 2006). En consecuencia, este trabajo resume una serie de convergencias teóricas y metodológicas que, si bien se fueron construyendo sobre la marcha, llegaron a ser significativas.

La segunda precisión refiere a los destinatarios de este *toolkit*: principalmente, los usuarios potenciales de esta metodología, ya sea desarrollando los proyectos PAPEP (oficinas del PNUD), o empleando sus resultados (gobiernos, actores relevantes nacionales, cooperación internacional, OOII). Se trata de explicitar los fundamentos del trabajo, los principales instrumentos y los resultados que es posible esperar, con el propósito de contribuir al desarrollo de demandas bien informadas. En segundo lugar, a los practicantes potenciales de esta metodología. En este caso, el propósito del documento es brindar algunas orientaciones generales (una suerte de “carta de navegación”) pero no un manual metodológico detallado. Esto es imposible en un breve ensayo, y además es innecesario: como todos los proyectos PAPEP requieren un uso intensivo de distintas técnicas, los que aplican esta metodología deben poseer entrenamiento profesional.

El informe se organiza del siguiente modo. El Capítulo 2 describe el objetivo general y los objetivos específicos de los proyectos PAPEP. El Capítulo 3 sintetiza los elementos centrales del marco conceptual que sostiene el diseño y ejecución de los diferentes proyectos. A efectos de facilitar la presentación, estos componentes centrales se presentan resumidos en cinco grandes supuestos teóricos que se consideran bien fundados. El Capítulo 4 presenta las definiciones metodológicas generales que orientan el trabajo. Nuevamente a efectos de facilitar la presentación, estas definiciones se presentan como una serie de distinciones por la vía de distinguir tres niveles de aplicación, y cuatro etapas de ejecución. En este capítulo



## **PAPEP**

*Proyecto de Análisis Político y*

*Escenarios Prospectivos*

también se presenta el principal resultado esperado de la etapa de análisis (los “escenarios prospectivos”) y el principio metodológico fundamental que sostiene al conjunto (la “neutralidad activa”). Finalmente, en el último capítulo se presentan los principales instrumentos de trabajo, ordenados según su pertinencia para cada una de las cuatro etapas descritas en el capítulo anterior.

## 2. OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS PAPEP

El *objetivo general* de los proyectos PAPEP es contribuir al fortalecimiento de la democracia en América Latina. Este propósito está anclado en el objetivo último del PNUD (la promoción del desarrollo humano en todas sus dimensiones) y en la propia Carta de las Naciones Unidas. Pero, a diferencia de otros proyectos que aspiran a fortalecer la democracia mediante el fortalecimiento de sus bases sociales o económicas, el PAPEP se propone contribuir al fortalecimiento de la democracia *desde la política*. La idea central es que el modo en que se cumplen los procesos de diseño y reforma institucional, y la manera en que se elaboran y ejecutan las políticas públicas, tienen un alto impacto sobre los resultados y, en consecuencia, sobre la capacidad de las democracias para satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad<sup>1</sup>.

Las iniciativas de diálogo apoyadas o desarrolladas por NNUU también actúan desde la política, en circunstancias de elevada polarización o conflicto entre los diferentes actores, buscando, precisamente, ayudar a controlar esas tensiones y a facilitar las negociaciones (“diálogos”) capaces de superarlas. Los PAPEP nacionales, en cambio, *asumen* que ciertas condiciones para el diálogo entre los diferentes actores ya están dadas, y que, de hecho, ya hay alguna clase de diálogo en curso entre los actores relevantes. En términos generales, los proyectos PAPEP son “posteriores” (conceptualmente) a los proyectos de diálogo, y tratan de aportar contenidos sustantivos útiles para profundizar el diálogo preexistente (principalmente los *escenarios* prospectivos examinados más abajo).

En el marco de esta concepción general, los proyectos PAPEP se proponen alcanzar, según la naturaleza precisa de cada proyecto, todos o algunos de los siguientes *objetivos específicos*:

---

<sup>1</sup> Este punto se desarrollará más en detalle en la sección siguiente.

- (a) identificar los principales *temas* de la agenda pública en el momento en que se realiza el estudio, y los *procesos de decisión* política más significativos que están en curso;
- (b) para cada uno de esos temas y procesos, identificar los *actores* más relevantes, tanto en el terreno político como en el económico y social;
- (c) para cada uno de los actores relevantes respecto de un tema o proceso específico, reconstruir la *percepción* del tema o proceso que tiene el actor, incluyendo su pronóstico sobre la evolución de corto y mediano plazo;
- (d) para cada uno de los actores relevantes respecto de un tema o proceso específico, conocer la percepción del actor sobre sus *propias restricciones* e identificar sus principales *objetivos estratégicos*;
- (e) a partir de lo anterior, estimar las *trayectorias probables* de los diferentes actores en el corto y mediano plazo;
- (f) a partir del “mapeo” descrito en el punto anterior, estimar la *probabilidad de bloqueo o conflicto* que existe en relación a cada tema o proceso de decisión política, e *identificar los segmentos* del debate o del proceso donde es esperable que se produzcan;
- (g) tomando como base lo anterior, identificar los bloqueos o conflictos que tendrían un mayor *potencial desestabilizador* para el sistema político;
- (h) a partir de la información acumulada sobre actores, percepciones, objetivos estratégicos, trayectorias probables y efectos esperables de los bloqueos o conflictos, identificar *escenarios prospectivos de corto y mediano plazo*, asumiendo que no se introducen nuevos objetivos estratégicos ni se generan restricciones diferentes de las ya especificadas previamente;
- (i) explorar posibles *cursos de acción* apropiados para esquivar los bloqueos o conflictos con mayor capacidad desestabilizadora y favorecer el avance hacia escenarios más deseables; estos cursos de acción deben ser capaces de



articular con las percepciones y objetivos estratégicos de los actores relevantes.

### 3. EL MARCO CONCEPTUAL

Al menos en dos sentidos, los proyectos PAPEP no son política ni metodológicamente neutros. No lo son, en primer lugar, porque están comprometidos con el fortalecimiento de la democracia y la promoción del desarrollo humano. Los proyectos PAPEP se enmarcan en las actividades del PNUD y recogen los objetivos generales del Programa<sup>2</sup>. Cuando en la enumeración de los objetivos específicos se habla de favorecer el avance hacia los escenarios más deseables, por “más deseables” se entiende: los más favorables en términos de fortalecimiento institucional, consolidación democrática y desarrollo humano. Los PAPEP asumen que los latinoamericanos quieren más democracia y se ponen al servicio de esa búsqueda. Lo primero es un hecho empíricamente verificable. Lo segundo es una decisión normativamente fundada.

En segundo lugar, los proyectos PAPEP no son neutros en su manera de abordar los fenómenos políticos. Un supuesto básico es que el *modo* en que se procesan los debates y se construyen las decisiones tiene efectos decisivos sobre la estabilidad institucional, la calidad de las políticas y la eficacia de los resultados. Recogiendo una conclusión del debate contemporáneo sobre la naturaleza de las políticas (*policies*) exitosas<sup>3</sup>, los proyectos PAPEP asumen que los aspectos técnicos son importantes pero no decisivos, y ciertamente son insuficientes. Particularmente en democracia, los resultados reales de las políticas están estrechamente ligados a sus procesos de construcción e implementación.

---

<sup>2</sup> Para una formulación detallada de los impactos metodológicos de esos objetivos, ver Burd-Sharps (2004).

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Malloch Brown 2002, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003, Payne, Zovatto, Carrillo Flórez y Allamand Zavala 2003, Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne 2005.

En el marco de estas definiciones generales, el PAPEP se ofrece como un instrumento que puede ser puesto *a disposición de los propios actores* para ayudarlos a:

- (a) percibir con mayor claridad el alcance y la naturaleza de las discrepancias y conflictos que existen entre ellos;
- (b) comprender la dinámica de los bloqueos que dificultan la construcción de acuerdos y la puesta en marcha de procesos de cambio;
- (c) identificar áreas potenciales de convergencia y posibles trayectorias que permitirían superar los bloqueos;
- (d) reconocer las principales restricciones e incentivos que delimitan el espacio disponible para la puesta en marcha de nuevas dinámicas de discusión y decisión;
- (e) acordar agendas temáticas, objetivos comunes y escalonamientos temporales.

Los proyectos PAPEP no son aplicables en cualquier clase de contexto político y social. En particular, hay cinco supuestos que delimitan su área de pertinencia, es decir, que permiten identificar la clase de sociedades en la que un proyecto PAPEP puede aplicarse y producir resultados de alguna utilidad. Estos presupuestos son los siguientes:

*SUPUESTO 1: La democracia como meta compartida*

El punto de partida de los PAPEP es que las sociedades latinoamericanas están embarcadas en un proceso de construcción democrática, y que la mayor parte de los actores políticos y sociales participan de ese proceso (o al menos no se oponen activamente a él). Los PAPEP aspiran a proporcionar insumos que permitan superar los bloqueos que dificultan los intentos de democratización.

Este supuesto *no* afirma que todos los actores están de acuerdo en torno al punto exacto de llegada que se busca alcanzar (una “democracia plena”), y que sólo encuentran dificultades a la hora de construir caminos que conduzcan hasta ese destino. Por el contrario, se asume que habrá discrepancias en relación al punto de llegada, porque habrá discrepancias acerca del significado de los términos “democracia” y “democratización”. Pero un proyecto PAPEP será pertinente en la medida en que las discrepancias no afecten un “núcleo duro” de convicciones compartidas que asocian la democratización con: (i) la subordinación del poder militar al poder civil, (ii) la realización regular de elecciones competitivas que hagan posible la rotación de partidos en el gobierno, y (iii) el respeto de las libertades fundamentales, de la estabilidad institucional y de la seguridad jurídica.

Los proyectos PAPEP son viables y productivos en sociedades en las que estos componentes de la democracia son admitidos por la mayoría de los actores políticos y sociales, aunque haya discrepancias sobre sus alcances (algunos pueden pensar que estos componentes son suficientes para definir a la democracia, mientras otros pensarán que son necesarios pero no suficientes)<sup>4</sup>. Los proyectos PAPEP también son viables y productivos en contextos de fuerte discrepancia sobre las condiciones que hacen viable la democracia. Por ejemplo, pueden aplicarse en sociedades en las que existan posiciones encontradas sobre los requerimientos económicos y sociales que deben ser satisfechos para hacer posible un ejercicio efectivo de la ciudadanía.

Un proyecto PAPEP sólo puede ejecutarse con provecho en una sociedad donde la mayoría de los actores políticos y sociales (incluyendo los miembros de sus elites) valoren y deseen la democracia, al menos como objetivo de mediano y largo plazo. En el contexto actual, una amplia evidencia proveniente de diferentes fuentes confirma que ese supuesto empírico efectivamente se cumple: no ocurre que la democracia sea rechazada por un número

---

<sup>4</sup> Una exposición algo más detallada de estos debates se encuentra en González (2006).

significativo de latinoamericanos, ni ocurre que sea percibida como una exigencia impuesta desde afuera. Con diferencias de un país a otro (por ejemplo, relativas al tamaño de las mayorías que respaldan el orden democrático) el supuesto se verifica en todo el continente<sup>5</sup>.

### *SUPUESTO 2: Las instituciones importan*

Un segundo supuesto de los proyectos PAPEP es que, cualesquiera sean las condiciones económicas y sociales que deban cumplirse para que el régimen democrático pueda estabilizarse, los aspectos institucionales son esenciales. Sin instituciones bien diseñadas, aceptablemente equilibradas, y aceptadas por sectores ampliamente mayoritarios de la población, la democracia no podrá sostenerse en el mediano y largo plazo.

Lo anterior *no* significa afirmar que los aspectos institucionales sean suficientes para asegurar el funcionamiento del orden democrático. De hecho, existen buenas razones para pensar lo contrario. Lo que afirma el segundo supuesto es que la dimensión institucional no es “un epifenómeno de lo que realmente importa, sino parte constitutiva de la democracia” (PNUD 2004, p.176). Si esto es así, entonces hay razones para favorecer un diseño institucional más sano y una mayor estabilidad de las reglas de juego fundamentales.

El reconocimiento de la importancia de los aspectos institucionales desempeña una doble función en la justificación de la pertinencia de un proyecto PAPEP. En primer lugar, desempeña un papel *conceptual*: un supuesto de la “lógica PAPEP” es que, si se contribuye a que los actores encuentren caminos para fortalecer el orden institucional y para mejorar el funcionamiento de las instituciones, se estará contribuyendo a fortalecer la democracia. Este nexo conceptual se da por bien fundado en la literatura politológica reciente.

---

<sup>5</sup> Un análisis reciente, incluyendo tendencias y contratendencias (especialmente en el corto plazo), es el de *La Democracia en América Latina* (PNUD 2004).

En segundo lugar, el reconocimiento de la importancia del orden institucional por parte de los principales actores es un prerrequisito *empírico* para que un proyecto PAPEP pueda avanzar. Un proyecto PAPEP sólo es capaz de realizar aportes sobre los temas de los que los principales actores efectivamente *hablan* (aunque con grados variables de acuerdos y desacuerdos en los detalles). Si la importancia de las instituciones sólo es minoritariamente reconocida en una sociedad dada, un proyecto PAPEP podrá registrar el hecho pero no podrá contribuir mayormente al mejoramiento del tejido institucional.

Al igual que en el caso del supuesto anterior, una abundante evidencia muestra que la importancia de las instituciones es efectivamente reconocida en la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas actuales. Tanto la opinión pública como los miembros de las elites reconocen mayoritariamente su relevancia. Existe una fuerte demanda a favor de mejores instituciones (mejor administración de justicia, mejores leyes electorales, etc.) aun cuando al mismo tiempo se afirme que la calidad de las instituciones no es suficiente para asegurar la calidad de la democracia<sup>6</sup>.

### *SUPUESTO 3: La política “práctica” también importa*

Un tercer supuesto de la “lógica PAPEP” ya fue adelantado: la viabilidad y el equilibrio del orden institucional no depende exclusivamente del buen diseño de las instituciones, sino de la manera en la que se *elabora* ese diseño y del modo en que se pone en práctica. En este sentido, los proyectos PAPEP participan del “giro hacia la política” que, en los últimos años, puso distancia con los enfoques más o menos “tecnocráticos” típicos de las décadas anteriores. En particular, la “lógica PAPEP” asume como bien fundadas las siguientes afirmaciones:

---

<sup>6</sup> Las encuestas de opinión de alcance continental, como el *Latinobarómetro*, aportan evidencia muy consistente a este respecto.

- (a) 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;
- (b) 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;
- (c) el manejo de los tiempos en el proceso de introducción de los cambios (y muy en particular: 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.

A diferencia de los dos casos anteriores, no es necesario que, como una cuestión de hecho, la mayoría de los actores políticos y sociales compartan estas convicciones. En principio alcanzaría con que las suscribieran los actores que se proponen impulsar los cambios (por ejemplo, los dirigentes de una coalición de gobierno). De todas maneras, algunos indicios sugieren que estas ideas están ampliamente difundidas entre los actores sociales y políticos latinoamericanos. De hecho, se puede sostener que ésta no es una visión surgida en la academia o entre los técnicos que ahora está fluyendo hacia los actores presentes en el terreno, sino más bien una visión ya presente (y de larga data) entre los actores que ahora está fluyendo hacia la academia y los técnicos que participan en el diseño de políticas públicas.

*SUPUESTO 4: La visión de los actores es crucial*

Un último supuesto que sostiene la “lógica PAPEP” es que la visión de los actores importa. Esta afirmación puede entenderse en un sentido general y en otro más restrictivo.

De manera general, la visión de los actores importa porque, como ya se observó, importan los *procesos* de generación de acuerdos y de instalación de nuevas soluciones institucionales. El conocimiento de las percepciones subjetivas (los temores y desconfianzas más difundidos, la imagen que se tiene de los otros actores, el modo en que se ordenan las preferencias) es decisivo para identificar riesgos de bloqueo y eventuales puntos de apoyo a ser aprovechados. Ese conocimiento “subjetivo” es un complemento importante de la información más “objetiva” que suelen proporcionar los estudios técnicos (por ejemplo, el modo en que un cambio institucional modificará la distribución del ingreso).

A los efectos de validar la “lógica PAPEP”, no es necesario especificar cuál es el impacto de esos factores subjetivos por comparación con los factores “objetivos”. Alcanza con admitir que *ambos* importan, en el sentido de que ambos pueden generar actitudes de conflicto o de bloqueo. Que una decisión institucional afecte la renta o la capacidad de influencia de un actor específico (por ejemplo, los productores rurales) es un dato que permite predecir algún grado de oposición. Que los miembros de un grupo *crean* que una innovación particular los perjudicará (aun cuando eso no sea objetivamente cierto) es, al menos en el corto y mediano plazo, un predictor de resistencia igualmente bueno. Y lo decisivo es que los beneficios de largo plazo de una política no llegarán a producirse si se producen bloqueos en el corto o en el mediano plazo.

La interpretación restrictiva de este cuarto supuesto se aplica fundamentalmente (aunque no de manera exclusiva) a las elites: una convicción subjetiva suficientemente difundida entre quienes tienen capacidad de decisión se convierte usualmente en una profecía autocumplida. Si los principales agentes económicos creen que habrá un aumento de inflación, las medidas que adoptarán para protegerse serán generadoras de inflación. Si los principales actores políticos esperan un aumento a corto plazo de la violencia política, es probable que las medidas que cada uno tome confirme esa sospecha en los demás. Por lo tanto, conocer las

visiones subjetivas más extendidas (principalmente, aunque no de manera exclusiva, entre los miembros de las elites) es un insumo importante para la elaboración de escenarios de corto y mediano plazo.

Ya sea que se adopte la interpretación general o la interpretación restrictiva sobre la importancia de los actores, la “lógica PAPEP” asume la capacidad de la política de generar espacios donde estos actores pueden 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 de los diferentes actores. Los proyectos PAPEP aspiran a generar insumos que faciliten ese proceso.

*SUPUESTO 5: El diálogo tiene capacidad transformadora*

Los proyectos PAPEP se proponen producir insumos sustantivos para el diálogo entre los diferentes actores (agentes del gobierno, dirigentes políticos y sociales, actores económicos, organismos de cooperación), y promover efectivamente ese diálogo en las etapas finales de su ejecución. El supuesto que subyace a esta pretensión es que el intercambio de ideas y puntos de vista no solamente permite transmitir información, sino que tiene una capacidad transformadora de las mentalidades y los comportamientos. En particular, se asume que el ejercicio constante, respetuoso y organizado de un diálogo bien informado, que considere las diferencias de opinión y los conflictos de interés como situaciones normales y no como anomalías, tiende producir al menos los siguientes efectos<sup>7</sup>:

- (a) fortalece en los actores la disposición a resolver pacíficamente los conflictos;
- (b) aumenta la capacidad de cooperar por encima de alienamientos políticos;

---

<sup>7</sup> La siguiente lista recoge las elaboraciones de Pruit & Thomas 2007, pp. 10 ss.



- (c) favorece el desarrollo de agendas inclusivas, que incorporen los intereses y necesidades de los interlocutores;
- (d) fomenta la participación ciudadana;
- (e) desarrolla las capacidad intelectuales y comunicativas requeridas para lidiar con la complejidad;
- (f) estimula la búsqueda de soluciones innovadoras;
- (g) favorece una cultura de evaluación de resultados;
- (h) facilita los aprendizajes colectivos;
- (i) mejora la calidad del discurso público;
- (j) reduce la distancia entre los expertos y los ciudadanos;
- (k) conduce a procesos de decisión más racionales y mejor informados

#### **4. DEFINICIONES METODOLÓGICAS GENERALES**

Un proyecto PAPEP puede desarrollarse en tres niveles diferentes (o en una combinación de ellos): a nivel nacional, a nivel supranacional o a nivel subnacional. En cualquiera de estos casos, el proyecto se organiza en cuatro etapas: diseño, relevamiento, análisis y devolución. El principal resultado del análisis es la elaboración de escenarios prospectivos, que se someten a la discusión de los actores en el momento de la devolución. En cualquiera de los tres niveles en los que se aplique y en cualquiera de las cuatro etapas en las que se esté trabajando, el principio metodológico fundamental es la “neutralidad activa”.

#### ***4.1. Primera distinción metodológica: tres niveles***

Un proyecto PAPEP que se realiza a nivel nacional toma a un país como unidad de análisis. Un proyecto PAPEP que se realiza a nivel supranacional toma a una región (y no meramente a la suma de países) como unidad de análisis. Un proyecto PAPEP que se realiza a nivel subnacional toma como unidad de análisis a una región dentro de un país.

##### *Nivel 1: Nacional*

La mayor parte de los proyectos PAPEP realizados hasta el presente se realizaron a nivel nacional: la unidad de análisis es el país en su conjunto, y los actores que se consideran son también actores nacionales (gobierno nacional, partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, medios de comunicación y organizaciones sociales con llegada al conjunto del territorio).

Los *PAPEP nacionales* han evidenciado ser provechosos para el diseño de escenarios prospectivos de corto y mediano plazo, han generado insumos útiles para la reflexión estratégica de diferentes actores, y han apoyado el trabajo de varias oficinas locales del PNUD. Los PAPEP nacionales ofrecen además varias ventajas operativas:

- (a) es relativamente sencillo identificar a los miembros más relevantes de las elites política, social y económica;
- (b) es comparativamente fácil realizar encuestas de opinión que aseguren buenos niveles de representatividad estadística;
- (c) también es comparativamente fácil encontrar literatura secundaria a la que recurrir durante las etapas de diseño general del proyecto y elaboración de las pautas de entrevista;

- (d) sus resultados son comparativamente fáciles de apropiar por parte de los actores políticos y sociales.

### *Nivel 2: Regional*

Sin embargo, los PAPEP nacionales no permiten registrar *todas* las tendencias importantes que afectan los procesos de decisión política dentro de un país. Con distintos grados de importancia según los casos, la exploración de escenarios prospectivos está condicionada por tendencias extranacionales (referidas tanto a la política como a la economía) que no pueden ser descritas con precisión a partir de datos relevados dentro de las fronteras de un estado específico. Estos fenómenos que no resultan fácilmente registrables desde una perspectiva puramente nacional pueden tener dos orígenes distintos:

- (a) los procesos intra-regionales tales como los procesos de integración económica y política, algunos movimientos de población y las alianzas estratégicas entre gobernantes;
- (b) los fenómenos de origen extra-regional que afectan a varios países en forma simultánea, como los cambios de la política migratoria en Estados Unidos o las transformaciones que experimenta el tráfico de drogas.

Para analizar los efectos de esta clase de fenómenos se han realizado hasta ahora algunas experiencias de PAPEP *regional*. La más completa consistió en un análisis de las opiniones predominantes en las elites influyentes de Argentina, Brasil, México y Estados Unidos. La unidad de análisis en este caso fue el conjunto de América Latina, aunque es posible realizar estudios de este tipo con un alcance más limitado (por ejemplo, América Central, América del Sur o el Cono Sur). También se ha llevado a cabo un estudio exploratorio de las opiniones de elites influyentes de la Unión Europea, sobre la base de un número más pequeño de consultas.

Por último, en algunos PAPEP nacionales se han realizado consultas en los EEUU centradas en la situación y perspectivas de los países considerados tal como son vistas desde el punto de vista de los EEUU.

La perspectiva regional no es la sumatoria de casos nacionales sino la fotografía de las intersecciones, intereses y desafíos comunes (a veces también contrapuestos) que, más allá de sus diferencias y características específicas, comparten las sociedades de la región. Estos puntos en común han sido muchas veces el motor o el freno de procesos de integración o de alianzas entre vecinos, pero además movilizan tendencias que influyen sobre la vida interna de cada uno de los países individualmente considerados. Se trata, por lo tanto, de observar regularidades y problemáticas comunes que sean significativas en sí mismas y que a la vez puedan tener valor explicativo a la hora de analizar restricciones y oportunidades en los casos nacionales.

Un PAPEP regional tiene tres características distintivas:

- (a) se aplica en *varios* países (de la región considerada, o fuera de ella) bajo la condición de que los trabajos de campo se realicen en forma simultánea o aproximadamente simultánea;
- (b) los estudios locales se hacen a partir de un diseño de investigación que abarca al conjunto de la región considerada, lo que implica que se usen (al menos en parte) las mismas pautas de entrevista y los mismos formularios de encuesta;
- (c) el análisis de resultados se hace tomando a *la región* como unidad de análisis (o una parte de ella), lo que implica extraer conclusiones que sean algo más que la comparación o agregación de los resultados obtenidos a nivel nacional.

La importancia de los PAPEP regionales probablemente *aumentará* con el paso del tiempo, como resultado de los dos procesos que ya están limitando (o podrían limitar en el futuro) la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales. El primero de ellos es el proceso de globalización planetaria, expresado en la creciente importancia del comercio internacional sobre el volumen total de intercambios y en el aceleramiento de los flujos financieros y migratorios. El segundo proceso es la consolidación de diferentes mecanismos regionales de integración comercial y política, como el CAFTA y el MERCOSUR. En la medida en que estos procesos continúen su avance, los estudios regionales aumentarán su pertinencia y su capacidad explicativa.

### *Nivel 3: Sub-nacional*

Por último, el método de trabajo también permite realizar estudios a un nivel más desagregado que el del estado-nación. En este caso se trata de la realización de un PAPEP *subnacional*, que se aplica a una zona o problemática específica dentro de un país.

Hasta el presente sólo se realizó un estudio de este tipo, centrado en el canal transoceánico de Panamá. Se trató, por lo tanto, de un estudio subnacional en un país pequeño y de baja población. Pero los PAPEP subnacionales parecen especialmente adecuados para países extensos y con gran desarrollo demográfico. Por ejemplo, podría pensarse en un PAPEP subnacional aplicado al Gran Buenos Aires (Argentina), al Estado de Sao Paulo (Brasil) o al Distrito Federal de México.

El diseño de un PAPEP subnacional exige contar con información pormenorizada sobre los actores políticos y sociales, los miembros de las elites y los procesos políticos y económicos en curso en la región considerada. Según cuál sea la relevancia y el grado de desarrollo de esa región, esta información puede ser más o menos fácil de obtener. En cualquier caso, el aporte

de informantes locales (y no meramente de personas instaladas en la capital del país) es esencial para asegurar la calidad y pertinencia de la información generada.

#### ***4.2. Segunda distinción metodológica: cuatro etapas***

Todo proyecto PAPEP consta de cuatro etapas: diseño, relevamiento, análisis y devolución. El principal producto *conceptual* de los PAPEPs es el conjunto de escenarios resultantes de su análisis. El principal *producto* (a secas) son las instancias de devolución.

##### *Etapa 1: diseño*

La etapa de diseño es aquella en la que se definen los *temas* sobre los que se va a trabajar en el proyecto, los *actores* que serán consultados, y los *instrumentos* que se emplearán. A partir de estas definiciones se desarrollan los instrumentos de recolección de datos que se utilizarán durante el relevamiento de la información. Estas definiciones dependen de los objetivos específicos del proyecto y de los recursos disponibles para su ejecución

El punto de partida de la etapa de diseño es doble. Primero, el conjunto de interacciones informales en las que se registran las preocupaciones e intereses de los actores relevantes (nacionales y extra nacionales), y los posibles cursos de acción apropiados para atender esas preocupaciones. Segundo, con intensidades y duraciones muy variables, el relevamiento y análisis de información de carácter contextual y secundario (es decir, no generada por el propio proyecto) que proporcione datos razonablemente confiables sobre:

- (a) los procesos de discusión y de decisión política que están en curso en la unidad territorial seleccionada;

- (b) la identidad de los principales actores políticos, económicos y sociales que están involucrados en esos procesos;
- (c) los posibles motivos de conflicto entre esos actores, en términos generales y particularmente en relación a esos procesos;
- (d) las situaciones potencialmente desestabilizadoras que podrían generarse en el curso de esos procesos;
- (e) los estados de opinión o percepciones particulares que han podido ser identificados en relación a esos procesos.

No hay manera enteramente neutra de reunir esta información. Hace ya mucho tiempo que se acepta que los “datos puros” no existen. Lo que existe es información “formateada” en marcos conceptuales. Las cautelas básicas en esta materia también son bien conocidas: trabajar desde la perspectiva de las “mejores prácticas” y modelos conceptuales disponibles (i.e., desde el “estado del arte”), recurrir a la literatura más acreditada, identificar las fuentes locales de información consideradas más confiables, chequear la información obtenida con informantes calificados.

El análisis de esta información secundaria (junto con los recursos disponibles para el proyecto) será la base sobre la que se tomarán las tres decisiones centrales del diseño de investigación:

- (a) cuáles serán los instrumentos de recolección de datos que se utilizarán durante el trabajo de campo (en especial, si se recurrirá exclusivamente a entrevistas con miembros de las elites o si también se realizarán grupos focales o encuestas de opinión);
- (b) cuáles serán los temas específicos sobre los que se recogerán opiniones;
- (c) quiénes serán los actores a los que se les solicitará opinión (si se trata de entrevistas a miembros de las elites, este componente incluye un listado de las personas a

entrevistar; si se trata de grupos focales, incluye los criterios de reclutamiento; si se trata de encuestas de opinión, incluye los criterios de muestreo).

El resultado final de la etapa de diseño incluye:

- (a) la naturaleza de eventuales documentos a contratar resumiendo “el estado del arte” sobre algún aspecto clave del proyecto.
- (b) las guías de entrevista y (eventualmente) las pautas para la discusión de grupos focales y los formularios de encuesta a ser utilizados;
- (c) el listado de miembros de las elites a entrevistar y (eventualmente), los criterios de reclutamiento de los grupos focales y el diseño de la muestra en caso de realizarse una encuesta, y

### *Etapa 2: relevamiento*

Esta es la etapa en la que se genera la información *original* que será aportada por el proyecto PAPEP. Tal como se señaló en el apartado anterior, esta información podrá obtenerse por uno o varios de los siguientes instrumentos: entrevistas a miembros de las elites políticas, económicas y sociales, grupos focales y encuestas de opinión.

En la sección correspondiente se señalarán algunos aspectos de los diferentes instrumentos de recolección de datos. De momento, importa enfatizar que el enfoque de un proyecto PAPEP consiste ante todo en relevar las perspectivas de los diferentes actores. Por esta razón, uno de los principales desafíos que presentan estos proyectos es lograr una adecuada comunicación. No hay recetas ni maneras universalmente útiles de hacer esto, pero como mínimo es necesario emplear el lenguaje más parecido posible al de los propios actores. Esto tiene implicaciones importantes para la composición de los equipos. Un entrevistador de un proyecto PAPEP debe ser una persona altamente calificada, con capacidad de análisis



conceptual y autonomía como para tomar decisiones sobre la marcha, pero debe ser al mismo tiempo un comunicador eficaz, que consiga hacer contacto con una diversidad de interlocutores provenientes de distintas áreas de actividad.

Es importante que el relevamiento se realice en un lapso relativamente breve (idealmente, no más de unas pocas semanas) para evitar que nuevos hechos “contaminen” las respuestas de los actores consultados. Si entre la primera y la última entrevista ocurren acontecimientos que modifican el escenario e impactan sobre las percepciones dominantes, los contenidos relevados serán difícilmente comparables entre sí.

Por la misma razón, es necesario elegir para la etapa de relevamiento períodos que puedan preverse como “calmos”, es decir, en los que no se prevean acontecimientos de alto impacto. No existen reglas que den garantías absolutas en este sentido, pero al menos es importante descartar aquellos períodos en los que es *seguro* que se producirán hechos relevantes. Por ejemplo, no debe elegirse para el relevamiento un período dentro del cual vayan a producirse elecciones o recambios de autoridades. Probablemente tampoco es conveniente hacerlo en períodos de actividad económica de relevancia nacional particularmente intensa (como una zafra turística, por ejemplo).

En el caso de un PAPEP regional (o de un PAPEP nacional que incluya el relevamiento de opiniones fuera del país analizado) es esencial que los relevamientos se realicen en forma simultánea o casi simultánea. En caso contrario se perderá el control sobre la influencia de acontecimientos internos o externos.

### *Etapa 3: análisis*

Una vez concluido el relevamiento, se inicia la etapa de análisis de los datos obtenidos. Los procedimientos para realizar este análisis dependerán de los instrumentos empleados. Si se optó por entrevistas a miembros de las elites o grupos focales, las técnicas de análisis serán cualitativas. Si se incluyó una encuesta de opinión pública, deberán utilizarse técnicas cuantitativas. Los proyectos PAPEP no se proponen innovar en estas materias, sino que utilizan las técnicas estándar (tanto de carácter cualitativo como cuantitativo) que se emplean actualmente en las ciencias sociales<sup>8</sup>.

Cualesquiera sean los procedimientos utilizados, la tarea de análisis se propone alcanzar los siguientes resultados:

- (a) describir las *percepciones predominantes* en los actores políticos, económicos y sociales (respecto de los temas en discusión, de los procesos de decisión en curso, de los demás actores y de los objetivos y restricciones propios);
- (b) explorar *tendencias y mecanismos* que pueden estar influyendo sobre esos procesos (por ejemplo, las lógicas de conflicto que están dominando el comportamiento de los actores);
- (c) cuando se trata de procesos de decisión política o de aplicación de decisiones, evaluar la probabilidad de los *bloqueos* que podrían ocurrir en sus distintas etapas o “segmentos”;
- (d) identificar *escenarios prospectivos* de corto y mediano plazo;
- (e) explorar posibles *cursos de acción* que permitan esquivar los bloqueos o conflictos con mayor capacidad desestabilizadora.

---

<sup>8</sup> Sobre este punto ver, por ejemplo, National Science Foundation (2007).

#### *Etapa 4: devolución*

La devolución es al mismo tiempo la *última etapa* y el *producto final* de los proyectos PAPEP. No se trata del acto de entrega de un producto separable del proceso de ejecución, sino de una parte constitutiva del propio proyecto. Un proyecto PAPEP que haya cumplido satisfactoriamente con las etapas anteriores pero falle en el momento de la devolución, será un proyecto fallido o incompleto.

La devolución incluye (pero no se agota en) la presentación de un documento que resume las principales conclusiones del trabajo. Ese documento contiene un análisis político de corto y mediano plazo, y presenta dos clases de elementos:

- (a) *elementos de diagnóstico de la situación*, relativos a los temas en discusión, las percepciones y el posicionamiento de los actores, así como a las tendencias que afectan los procesos de decisión); y
- (b) *elementos de pronóstico*, relativos a la probabilidad de que surjan bloqueos y conflictos, así como a la posibilidad de orientarse hacia escenarios alternativos.

Pero el propósito de la devolución no es solamente comunicar *a* los actores nacionales relevantes (y a la cooperación internacional) los principales resultados *conceptuales*, sino comenzar *con* esos actores un debate sobre posibles cambios de rumbo. La devolución tiene en este sentido *un componente dialógico*: se trata de promover activamente ciertos valores (fortalecimiento institucional, consolidación democrática y desarrollo humano), de aportar ideas útiles para evitar los escenarios no deseados, y de avanzar hacia los escenarios deseados (Pruit & Thomas 2007, pp. 32ss.).

La devolución no es una instancia académica, porque requiere acción: no se limita a diagnósticos y análisis, sino a involucrar a los actores en procesos de cambio. Pero, aunque aspira a aportar ideas sobre “cómo actuar”, tampoco es una instancia de consultoría en el sentido tradicional del término. Las diferencias entre un proyecto PAPEP y las tareas normales de consultoría política son (al menos) de dos tipos:

- (a) la devolución de un proyecto PAPEP usualmente se hace a un destinatario colectivo, incluyendo a actores que tienen relaciones de rivalidad o de competencia. Esto no ocurre normalmente en las actividades de consultoría, que se proponen asesorar a un actor específico para fortalecerlo en relación a sus rivales y competidores;
- (b) la forma en que se efectúan los aportes de un proyecto PAPEP es ya una parte (preliminar o inicial) de un proceso de construcción de decisiones. Precisamente porque se trata de alimentar el proceso democrático, el aporte de un PAPEP no puede ser nunca una “receta técnica”, sino un insumo dirigido a alimentar un proceso de resultado incierto (la llamada “incertidumbre democrática”).

En este último aspecto reside la diferencia entre la “lógica PAPEP” y los modelos más tradicionales de intervención tecnocrática. Aquellos modelos solían ver a las políticas orientadas al desarrollo como cuestiones técnicas que aceptaban respuestas técnicamente correctas (Stein et al. 2005, p.255). Desde esa perspectiva, cuanto más completa, detallada y cerrada fuera la propuesta, mayor era su calidad. El procedimiento natural consistía en identificar la solución técnicamente correcta (o la mejor de las posibles soluciones técnicamente correctas) y luego convencer a los que deben tomar las decisiones de que ésta es, efectivamente, la solución apropiada.

Pero la “lógica PAPEP” asume que la discusión no es técnica. Por eso, los aportes más útiles serán los que tengan en cuenta el carácter abierto y democrático del proceso. El diseño de los

aportes deberá anticipar la cuestión de su propia viabilidad política, y su contenido deberá ser abierto y flexible, para facilitar su incorporación a esa construcción democrática. El desarrollo “no depende tanto de elegir las políticas (*policies*) correctas desde un punto de vista técnico, sino en negociarlas, aprobarlas e implementarlas de formas que ayuden a su supervivencia política y a su aplicación efectiva (...). Las instituciones y procesos [políticos] no son neutrales o meramente instrumentales; son el crisol en el que las políticas se forjan y adquieren su verdadera forma y significado.” (Stein et al., 2005., pp.255-56). Por cierto, estos requisitos no *reemplazan* las exigencias de calidad técnica, sino que se *suman* a ellas.

La devolución es una etapa inicial o preliminar de un debate democrático (necesariamente *plural*) sobre las prioridades colectivas, anclado en los diagnósticos, tendencias y escenarios resultantes de los proyectos PAPEP. Como consecuencia de la visión menos “técnica” (o “tecnocrática”) y más política de las políticas (*policies*), para la “lógica PAPEP” las *prioridades* son más importantes que la naturaleza precisa de las *políticas* diseñadas para encarar esas prioridades. La meta es ayudar a generar (y a desarrollar constructivamente) un debate sobre las urgencias y cuellos de botella del desarrollo y de la construcción y consolidación institucional en las circunstancias específicas de los países involucrados.

#### ***4.3. El principal resultado conceptual: los “escenarios prospectivos”***

El *diagnóstico* al que llega todo proyecto PAPEP identifica las principales características de las circunstancias estudiadas (incluyendo sus principales *actores*), explica por qué esas características son “principales” (es decir, justifica su relevancia), analiza su evolución pasada (porqué y cómo llegaron a su estado actual), y examina cómo se relacionan entre sí (en el presente). El *pronóstico* explora la posible evolución de esas características bajo un supuesto *ceteris paribus* y hace hipótesis sobre evoluciones alternativas en el caso de que algunos elementos de contexto se modifiquen.

El *diagnóstico* y el *pronóstico* son los insumos básicos para la construcción de los *escenarios prospectivos*. Estos escenarios son el principal resultado esperado de la tarea de análisis. El propósito fundamental de la devolución consiste en trasladar estos escenarios a los propios actores.

La construcción de escenarios prospectivos no es una ciencia, ni siquiera un conjunto definido de técnicas. Es más bien un método artesanal (aunque puede usar instrumentos sofisticados), apoyado en un conjunto de ideas, técnicas y conjeturas sustantivas referidas al futuro. Estas conjeturas son a lo sumo “plausibles”. En parte por eso el método es artesanal.

Aunque con antecedentes en el período de entreguerras, este tipo de análisis se desarrolló sobre todo a partir de mediados del siglo pasado.<sup>9</sup> Su supuesto fundamental es (tal vez engañosamente) simple: en asuntos humanos, el futuro no está determinado; es abierto<sup>10</sup>. Es, al menos parcialmente, “construible”. A pesar de su nombre, se podría decir que el objetivo real del análisis prospectivo no es el futuro, sino el presente, porque reflexiona sobre el futuro para *actuar* en el presente. No ignora la existencia de tendencias profundas que constriñen la evolución de los acontecimientos. Al contrario: una de sus principales preocupaciones es identificar esas tendencias. Pero asume que siempre (salvo quizá en el muy corto plazo) existen márgenes de libertad. El futuro todavía no existe, no sólo (ni principalmente) por la razón obvia de que aún no llegó, sino porque no está determinado; hay varios futuros posibles. Se trata entonces de identificar (*desde* la perspectiva o problemática que se trata de analizar) cuáles son estos futuros posibles, y cuáles de estos futuros posibles (o “futuribles”<sup>11</sup>) son relativamente más probables. Estos futuros posibles y relativamente más probables son los

---

<sup>9</sup> En sus orígenes hay dos escuelas, una anglosajona (cuyos aportes iniciales más conocidos son tal vez los de la Rand Corporation) y otra francesa. Estados y ejércitos tuvieron un papel inicial importante, pero luego las OOI y las grandes empresas pasaron a demandar regularmente este tipo de análisis (Alemany 2006).

<sup>10</sup> La descripción extremadamente sintética que sigue se apoya en De Jouvenel (1999) y Godet (2001).

<sup>11</sup> El neologismo podría perfectamente ser castellano, pero su origen es francés.

“escenarios”<sup>12</sup>; el mismo análisis que los produce debería mostrar los caminos que pueden conducir a ellos<sup>13</sup>. La meta es tratar de construir alguno de los más atractivos de esos escenarios, y evitar los menos deseables, independientemente de sus probabilidades relativas<sup>14</sup>.

#### ***4.4. El principio metodológico fundamental: “Neutralidad activa”***

Los proyectos PAPEP *tienen* una agenda política propia: la promoción de la democracia. Pero también son *neutrales* en dos sentidos diferentes. Por eso su perspectiva puede llamarse “neutralidad activa”<sup>15</sup>.

En primer lugar, los proyectos PAPEP son neutrales porque, tal como se señaló al principio, la gran mayoría de los principales actores nacionales en América Latina *comparten* las metas políticas de los proyectos PAPEP, es decir, la construcción y el fortalecimiento de la democracia. Actuar en función de esas metas no implica, por lo tanto, discriminar entre actores.

---

<sup>12</sup> Cualquiera sea la situación analizada, normalmente no existe un *único* conjunto de escenarios. En primer lugar, puesto que los escenarios son identificados “desde la perspectiva o problemática que se trata de analizar”, es evidente que diferentes problemáticas involucran escenarios potencialmente muy diferentes. En segundo lugar, aún dentro de una misma problemática, diferentes diseñadores de escenarios pueden llegar a escenarios distintos cuando sus énfasis analíticos o sus metas son diferentes. Si estos conjuntos de escenarios diferentes (para una misma problemática) están bien fundamentados, entonces todos ellos son igualmente legítimos (dicho más precisamente: tan legítimos como las metas y valores últimos de sus diseñadores), y son guías igualmente válidas para la acción.

<sup>13</sup> También se suele definir “escenario” (en sentido amplio) como la suma del “escenario” (en el sentido estrecho recién descrito) más el camino que conduce a él.

<sup>14</sup> En particular: si el escenario más probable es no deseado, y la acción contribuye a construir otro escenario, deseable pero menos probable, en ese caso la “labor prospectiva bien hecha garantiza que no llegarán a tener lugar los fenómenos anticipados, porque se habrán abierto vías para incidir en el curso de los acontecimientos” (Arocena 1992, p. 11)

<sup>15</sup> Tanto la expresión como la idea inicial son de Fernando Calderón.

En segundo lugar, los proyectos PAPEP son neutrales porque asumen que esas metas compartidas pueden ser perseguidas con políticas de diferente *signo ideológico*. Los proyectos PAPEP no son necesariamente neutrales frente a las diferentes propuestas de políticas a seguir (en circunstancias apropiadas pueden pronunciarse a favor o en contra de ellas), pero sí lo son frente a los “signos ideológicos” que éstas exhiban. Los PAPEPs no pueden argumentar a favor o en contra de una política o familia de políticas *porque* son de centro derecha o de centro izquierda. En este plano las decisiones son *nacionales*, y los PAPEPs son agnósticos.

La “lógica PAPEP” asume que existe una diversidad de políticas orientadas a cumplir las metas compartidas (la construcción y el fortalecimiento de la democracia) que son de diferente signo o expresan diversas inclinaciones ideológicas pero están articuladas por técnicos competentes. Cada una de ellas podrá tener puntos fuertes y débiles, pero todas son en principio aplicables. Esto no significa que, en todos los países de la región y en todas las circunstancias, *todas* las propuestas de políticas sean igualmente plausibles o defendibles. Lo que interesa es que *pueden* surgir políticas plausibles y defendibles desde cualquiera de los bandos ideológicos, y que en algún momento probablemente *las habrá*. De lo contrario, ¿por qué sería positivo que ocurriesen rotaciones de *partidos* en el gobierno, y con ellos, al menos en ocasiones, también de *bandos* ideológicos?

Este segundo tipo de neutralidad es el más importante de cara a la justificación de los proyectos PAPEP ante los actores políticos, sociales y económicos. La “lógica PAPEP” asegura que no se tomará partido por ninguno de esos actores, porque eso atentaría contra sus propios supuestos. Pero, al mismo tiempo, la “lógica PAPEP” tiene la capacidad de generar argumentos a favor o en contra de políticas específicas, independientemente de que estén identificadas con algún partido político o bando ideológico. La legitimidad del enfoque radica en que analiza las políticas desde el punto de vista de su impacto sobre los escenarios prospectivos, y a la luz de ciertas metas últimas en principio compartidas por todos los actores.



Además, realiza este examen en diálogo con representantes de los diferentes partidos y bandos ideológicos, porque esta es su manera específica de favorecer la construcción de decisiones democráticas.

## 5. LOS INSTRUMENTOS

Los instrumentos utilizados por los proyectos PAPEP difieren según cuál sea la etapa de ejecución del proyecto: diseño, relevamiento, análisis o devolución.

### 5.1. Etapa 1: diseño

Luego de registradas las preocupaciones e intereses de los actores relevantes que ponen en marcha un proyecto PAPEP, el paso siguiente es la generación de un diagnóstico preliminar o *pre - diagnóstico* sobre la situación que vive el país o región considerados en lo político, social y económico. Se trata en este caso de lograr una descripción tan “objetiva” como sea posible, más allá de cuáles sean las percepciones de los actores, fundada en los indicadores tradicionales que permiten retratar estas situaciones (como, por ejemplo, la evolución del producto, el coeficiente Gini, el estado de las cuentas públicas, los niveles de participación electoral, las estadísticas sobre conflictividad social, etc.).

Por muchas razones más o menos evidentes (incluyendo algunas muy prácticas, como los costos en tiempo y dinero), carece de sentido desarrollar una investigación original con el objetivo de producir este diagnóstico preliminar. El procedimiento apropiado aquí es, más bien, resumir directamente “lo que ya se sabe”, partiendo, si es posible, de lo que dicen los que

han generado ese conocimiento (“los que saben”). Para eso es suficiente hacer una recopilación sistemática de la literatura secundaria disponible, y eventualmente, si fuera necesario y posible, comisionar ensayos que resuman la situación.

En cuanto al primer camino (relevamiento de información secundaria), en su transcurso deben aplicarse los criterios metodológicos usuales cuando se intenta conocer “el estado del arte” en un dominio específico. Como mínimo es necesario:

- (a) relevar los materiales recientes publicados sobre el tema en las revistas académicas de mayor prestigio en el área correspondiente;
- (b) relevar el conjunto de libros publicados dentro y fuera del país, siguiendo un doble criterio de *relevancia* (que va generalmente asociada al prestigio del sello editorial) y de *pluralidad de enfoques* (para lo cual es necesario realizar una selección que incluya puntos de vista divergentes);
- (c) relevar informes de empresas consultoras y de analistas políticos independientes que sean de acceso público;
- (d) relevar resultados de encuestas de opinión pública, estadísticas económicas y resultados electorales recientes;
- (e) en los casos que sea necesario, recurrir a informantes calificados que deben tener carácter técnico y un alto nivel de profesionalismo (analistas económicos, analistas de opinión pública, etc).

Cuando se comisionan ensayos – resumen “de lo que ya se sabe”, la selección de los autores debe seguir dos criterios esenciales:

- (a) un criterio de solvencia profesional (deben ser expertos reconocidos en sus respectivos temas), y

- (b) un criterio de equilibrio político - ideológico (el *conjunto* de expertos debe ser ideológicamente amplio, abarcando, en lo posible, a intelectuales respetados de las distintas corrientes de pensamiento).

En los asuntos contemporáneos, cada partido o bando de opinión tendrá sus expertos preferidos, y a la inversa, los expertos tendrán sus preferencias políticas, partidarias o al menos ideológicas (en sentido amplio). Resulta imprescindible que, durante la ejecución de un proyecto PAPEP, se escuchen desde el principio todas las campanas (al menos las más importantes). Las sorderas selectivas en este plano, aunque no sean deliberadas, comprometen equilibrios esenciales para la viabilidad política de las propuestas que resultan de los PAPEPs, e impiden o dificultan que esas propuestas tengan la flexibilidad adecuada para ser protagonistas de un debate abierto y democrático.

Es importante realizar una demanda precisa a las personas encargadas de redactar los ensayos preparatorios. El objetivo no es presentar resultados de investigaciones originales, ni poner a prueba los ya existentes, sino “simplemente”, resumir lo que se sabe hasta el momento sobre los temas en cuestión. Para asegurar la utilidad de los materiales, es crítico que éstos distingan entre lo que parece ser conocimiento aceptado por el grueso de la comunidad académico - profesional y los aspectos sobre los que no hay consenso.

La experiencia de los proyectos PAPEP muestra que este procedimiento es eficiente, es decir, permite avanzar mucho empleando una parte relativamente modesta de los recursos disponibles. Puesto que el objetivo no es innovar, sino resumir aquello que ya se sabe (conocimiento que con frecuencia los mismos autores han contribuido a generar), los tiempos de redacción pueden ser muy breves. Muy frecuentemente los autores ya han escrito textos que persiguen fines similares, y por lo tanto sólo deben actualizarlos y acondicionarlos para

los propósitos específicos del PAPEP. Esto, a su vez, ayuda a mantener bajos los costos de redacción de los ensayos.

## **5.2. Etapa 2: relevamiento**

Los instrumentos de relevamiento de información original se pueden dividir en dos categorías: aquellos que recogen los puntos de vista de la población en general (“el soberano”), y aquellos que recogen los puntos de vista de los miembros de las elites (“los líderes”). Esta distinción es especialmente pertinente en el caso de los proyectos PAPEP, ya que estos conceden mucho valor heurístico y predictivo al diálogo con los miembros de las minorías dirigentes.

### *Escuchando la voz del soberano (I): grupos focales o grupos de discusión*

La técnica de grupos focales, *focus groups* o grupos de discusión se emplea desde hace algo más de medio siglo (Merton y Kendall 1946; Merton, Fiske y Kendall, 1956). Sus primeros usos fueron académicos (para estudiar relaciones interpersonales en un ejército), pero durante los treinta o cuarenta años siguientes la técnica se orientó hacia los estudios de mercado. De este uso comercial, y de algunos de sus supuestos conceptuales relativos al comportamiento de los consumidores, quedó el término “motivacional” con el que todavía se suele describir a estos grupos. Durante las dos últimas décadas la técnica “retornó” a la academia (sin abandonar el plano profesional), y se amplió el ámbito de sus aplicaciones, incluyendo análisis político básico (“académico”) y aplicado (por ejemplo, campañas electorales). Valles (1999, cap. 8) resume la historia, conceptos, prácticas y variaciones de esta técnica.

Según los usos más frecuentes, los participantes en estos grupos (usualmente entre ocho y doce personas) no deben conocerse entre sí. Son invitados a participar (“reclutados”) según

criterios que dependen de las metas del caso y de la estrategia de los investigadores. Los grupos discuten durante 60 a 90 minutos los temas propuestos por un moderador profesional (pueden ser una o dos personas). El moderador *ordena* el debate (es “árbitro” en el uso de la palabra, presenta temas), pero no *dirige*. Esta distinción es muy importante: dados los temas, la dirección en la que se encamina la conversación / debate tiene que surgir del mismo grupo, no del moderador.

Los participantes del grupo no se limitan a brindar respuestas aisladamente, sino que reaccionan a lo que dicen los demás. Los participantes se expresan en su propio lenguaje, se interrumpen y dejan ver los mecanismos y situaciones que los inhiben, estimulan o los hacen entrar en conflicto. El proceso refleja de este modo algunas de las interacciones de la vida cotidiana. La terminología y la forma de expresarse en sí mismas aportan información valiosa, más allá del contenido sustantivo de lo dicho. Para captar y analizar estos aspectos es necesario que las sesiones sean grabadas (sonido e imagen). Según los lugares y las firmas que hacen el trabajo, las sesiones también pueden ser presenciadas “en vivo” a través de ventanas espejadas o circuitos cerrados de TV.

Si el equipo a cargo de un PAPEP incluye profesionales con experiencia, la técnica puede emplearse con muy pocas limitaciones. En toda América Latina, incluso en los países más pequeños y menos prósperos, existen consultoras que emplean este instrumento regularmente (aunque sólo sea con fines comerciales). En esas condiciones el PAPEP puede diseñar el trabajo, moderar las sesiones y analizar los resultados, mientras que los detalles prácticos y la logística quedan a cargo de una consultora.

Si en el PAPEP no hay profesionales experimentados, entonces lo prudente es comisionar la tarea a un equipo apropiado, siguiendo de cerca su desempeño. Esta es una tarea profesional que necesita conocimientos y experiencia; no se puede improvisar. Los criterios empleados

para contratar son los habituales. El precio es importante, pero nunca debe ser el único criterio. La experiencia acumulada y la reputación de las firmas o equipos profesionales que ofrecen estos servicios suele ser el criterio más importante a considerar. En suma, lo que se necesita es una estrategia de “comprador inteligente”.

### *Escuchando la voz del soberano (II): encuestas*

El empleo sistemático de encuestas en la investigación social comenzó un poco antes que el de los grupos focales. Los principios sobre los que se basan las encuestas profesionales contemporáneas (la inferencia estadística) fueron sistematizados a principios del siglo pasado, aunque con otros propósitos. Estos principios permiten decir algo acerca de una población grande (de objetos o de personas, por ejemplo) a partir de una “muestra” comparativamente muy pequeña de esa población, siempre que la muestra sea seleccionada de acuerdo a ciertos criterios (muestras “probabilísticas”, incluyendo aleatoriedad). No es seguro que lo que se dice sobre la población a partir de lo que se sabe de la muestra sea cierto (o “exacto”), pero si se siguen las reglas apropiadas la probabilidad de error es conocida<sup>16</sup>.

Dos de los hitos tal vez más influyentes en la difusión de las encuestas políticas ocurrieron en 1936 y en 1945. En 1936 una encuesta profesional (Gallup) anticipó correctamente los resultados de las elecciones presidenciales en los EEUU, contra lo sostenido por una publicación entonces famosa que basó su pronóstico en lo que decían sus lectores. El número de lectores que expresó su preferencia fue dos órdenes de magnitud más grande que la muestra “profesional”, pero a los efectos de esa elección los lectores de la revista formaban un grupo sesgado, que no representaba adecuadamente el electorado, y sus preferencias no coincidieron

---

<sup>16</sup> La literatura sobre encuestas es muy vasta. Biemer y Lyberg (2003) incluyen una breve historia y prestan especial atención al control de calidad.

con las del conjunto de todos los votantes. En 1945, con técnicas similares a las usadas en EEUU, una firma inglesa pronosticó correctamente la victoria laborista, y la derrota (que en el momento muchos creían imposible) del gran líder de la guerra, Winston Churchill.

Desde mediados del siglo pasado, las encuestas profesionales de opinión pública, sobre muy diversas temáticas, se desarrollaron primero en todas las democracias prósperas, y luego, más lentamente, en otras regiones. Aunque con errores ocasionales, incluso en los países con más experiencia y recursos, las encuestas políticas son hoy instrumentos razonablemente confiables.

Como en el caso de los grupos focales, si el equipo a cargo de un PAPEP incluye profesionales con experiencia en encuestas, y si además los recursos lo permiten,<sup>17</sup> el mismo PAPEP puede hacerse cargo de una encuesta completa (eventualmente subcontratando el trabajo de campo). En caso contrario, se puede comisionar una encuesta a una firma de plaza, o incluso, si los recursos son limitados, se puede contratar un “paquete” más o menos pequeño de preguntas en una encuesta “ómnibus”<sup>18</sup>.

Todas las etapas de una encuesta<sup>19</sup> requieren formación y experiencia profesional. Una vez más, no se debe improvisar. Equipos profesionales que hacen encuestas de opinión pública se encuentran hoy en todos los países de América Latina. En la región, en general, la calidad de las encuestas políticas (medida por un indicador único pero importante, la precisión de sus

---

<sup>17</sup> El precio de una única encuesta de escala nacional, incluso en países pequeños, con distancias cortas y costos de transporte relativamente bajos, es varias veces mayor al de los grupos focales.

<sup>18</sup> Encuestas “ómnibus” son las que incluyen grupos de preguntas para diferentes destinatarios. Esto puede abaratar considerablemente el costo total, aunque el costo “por pregunta” normalmente sea más caro.

<sup>19</sup> Incluyendo, en particular, la redacción de los cuestionarios. Suele ocurrir, incluso en firmas establecidas, que este trabajo quede en manos de personas sin experiencia (asistentes jóvenes, expertos sin experiencia de trabajo en encuestas). Esto ocurre en parte por razones prácticas (y económicas), y en parte por falta de rigor profesional.

estimaciones pre-electorales) mejora con el tiempo y la experiencia<sup>20</sup>. También aquí, en suma, se necesita una estrategia de “comprador inteligente”.

### *Escuchando la voz de los líderes: entrevistas*

La voz de las elites (entendidas como el conjunto de personas con alta capacidad de decisión en lo político, económico y social) es central en cualquier análisis de carácter nacional, supranacional o subnacional. Pero, a medida que el horizonte de ese análisis se acorta, y la atención se concentra en el corto y mediano plazo, las ideas y comportamientos de los liderazgos se vuelven aún más importantes. Las elites políticas, en particular, son decisivas para *dar forma* a las políticas (*policies*).

Este juicio no implica una visión elitista de la política, sino que marca un factor específico de influencia que es especialmente relevante en cierto horizonte temporal: “las demandas y presiones surgidas de la población y de los electorados son influencias seguramente más poderosas que las provenientes de las elites, pero esto es correcto a mediano y largo plazo, ‘en última instancia’. [Además,] ... aunque sea poderosa, la influencia popular marca los grandes rumbos, pero muy raramente define las estrategias y los detalles de las políticas. Este último es el trabajo típico de los liderazgos: dar forma a las distintas demandas y presiones, usualmente asumiendo la representación de distintos sectores, incluyendo a las elites (en sentido amplio) de las que forman parte. Los liderazgos ‘expresan’ esas demandas y negocian entre sí con grados variables de polarización y conflicto.” (Achard y González 2004, p.87)

Las *conductas* pasadas y las *ideas* generales de los líderes están normalmente documentadas: de un modo u otro forman parte del registro histórico. Pero las implicaciones de sus ideas para

---

<sup>20</sup> En materia de precisión puede haber grandes diferencias entre las *firmas* de un mismo país, y también entre los conjuntos de firmas de los diferentes países (i.e., diferencias *nacionales*), fácilmente observables en la prensa.



el presente y el futuro (tal como ellos mismos las ven), sus expectativas, y eventualmente sus planes, no están documentados o sólo lo están parcialmente. Sin esta información no es posible especular sobre escenarios prospectivos, porque son justamente esas ideas, expectativas y planes los que condicionarán las decisiones que se tomen en el futuro inmediato. Por lo tanto, es esencial para los objetivos de un proyecto PAPEP que se reúna toda la información posible sobre el punto. Y para eso es imprescindible *conversar* con las elites políticas.

La conversación (“la entrevista”) es presumiblemente el más antiguo y tradicional de los instrumentos de investigación social y política. Herodoto y Tucídides las empleaban. En lo que hemos avanzado desde entonces es en las maneras de sistematizar la información que se obtiene por este medio (Sewell 2007).

Las “rondas de consultas” de los proyectos PAPEP son un conjunto de conversaciones que comparten ciertas características. Se trata de la única herramienta empleada en *todos* los proyectos PAPEP. En parte por eso, y en parte porque estos proyectos están orientados hacia el futuro (a corto y mediano plazo), las rondas de consultas son el más básico de todos los instrumentos de generación de información original que requiere la “lógica PAPEP”.

Las principales características de las rondas de consultas realizadas en todos los proyectos son las siguientes:

- (a) *los entrevistados* son una muestra de la cúpula superior de las elites nacionales. La muestra es *intencional* (la selección de entrevistados no es aleatoria; trata de incluir a las cúpulas) y relativamente pequeña (usualmente entre cuarenta y sesenta personas).
- (b) Debido a la naturaleza de las metas de los proyectos, la muestra presta especial atención a las elites políticas. Su composición precisa, y la proporción de miembros de otras elites

- incluidos en ella (como empresarios o líderes de opinión), depende de los objetivos específicos de cada PAPEP.
- (c) Las personalidades seleccionadas deben surgir de la experiencia y conocimientos de varios expertos, para minimizar la probabilidad de invitaciones inapropiadas u omisiones especialmente graves. Sea cual sea su composición precisa, la muestra debe incluir miembros de *todas* las principales corrientes de opinión (partidarias, ideológicas). Este pluralismo político – ideológico es crucial desde el punto de vista de los objetivos de los PAPEP (lo contrario puede sesgar seriamente los resultados del estudio, y por tanto la calidad de sus conclusiones). En última instancia, también es crucial para la imagen y reputación de la institución responsable del proyecto.
  - (d) Los *entrevistadores* deben ser siempre personas con experiencia en la interacción personal, directa, con figuras de primera línea como los entrevistados. No es suficiente que tengan buenas credenciales intelectuales o profesionales. La experiencia en consultoría, en distintos ámbitos, y la experiencia política personal ayudan mucho.
  - (e) Tan o más importante que lo anterior, los entrevistadores deberían ser extranjeros: esto ayuda a moderar las desconfianzas que suelen surgir en conversaciones de esta naturaleza. Si el entrevistador es un compatriota, es más probable que el entrevistado adopte un papel estereotipado (“políticamente correcto”, o simplemente desconfiado, por ejemplo), y la calidad de la información resultante de la entrevista disminuya.
  - (f) La *entrevista* en sí misma nunca es fácil de concertar, porque las personalidades que se desea entrevistar tienen agendas muy cargadas (si no las tuvieran, tal vez no deberían ser entrevistadas). Esto significa que la concertación de las entrevistas debe ser bien planificada: debe incluir cartas de solicitud de entrevista adecuadamente explicativas y llamadas telefónicas (del responsable de la Oficina a cargo del proyecto) a los actores claves.
  - (g) La entrevista no es una entrevista “como muchas”: es especial, por la naturaleza de su temática, por la identidad del entrevistado, por los fines del proyecto, y por la identidad

institucional del que lleva adelante el proyecto, el PNUD. Todo eso debería quedar claro en el proceso de solicitud de la entrevista.

- (h) La entrevista debe seguir una buena *guía*, cuya preparación requiere experiencia profesional. El contenido de la guía depende de los objetivos específicos de cada PAPEP. Luego de experimentar con diferentes formatos, la experiencia ha mostrado que algunos de ellos resultan particularmente apropiados para los fines de los PAPEPs.
- (i) Las guías que han resultado más apropiadas tienen dos partes. La primera y más extensa sólo incluye preguntas “abiertas” (que no tienen alternativas prefijadas de respuesta). Las preguntas efectivamente incluidas son el casco mínimo de la conversación, en el sentido de que todo lo que allí se indica debe ser preguntado, pero no impide que, si las circunstancias lo aconsejan, el entrevistador pueda incorporar otras preguntas. Esta primera parte de la entrevista es cualitativa, focalizada, semi - estructurada, y semi – abierta (Valles 1999, cap. 6). La segunda parte (la más breve, por muchas razones), en cambio, es estructurada y cerrada. Usa sólo preguntas cerradas “tipo Delphi”, i.e., la clase de preguntas que suele emplearse en los estudios Delphi para registrar juicios sobre la dirección de los acontecimientos y las probabilidades subjetivas de su ocurrencia<sup>21</sup>. Las respuestas a esta parte de la entrevista permiten analizar las expectativas de los entrevistados y las tendencias esperadas para diversos factores (“variables”). Estas respuestas también permiten conjeturas gruesas (pero ancladas en las opiniones de los consultados y no en las ideas de los analistas, y por eso mismo más plausibles) sobre la probabilidad de ocurrencia de los distintos escenarios construidos por el proyecto.

---

<sup>21</sup> En el texto se dice “tipo Delphi” para subrayar que las rondas de consultas *no* son estudios Delphi. La diferencia más visible es que los estudios Delphi, en su formato clásico, buscan construir estimaciones a partir de un procedimiento iterado en el que las opiniones suelen ser de alguna manera convergentes. En una primera etapa se pregunta a los entrevistados qué piensan sobre X; en la segunda etapa se vuelve a preguntar lo mismo, a los mismos entrevistados, pero antes se les muestran los resultados obtenidos en la primera etapa. Al responder por segunda vez, entonces, el entrevistado sabe cómo respondieron (en primera instancia) los demás.

### 5.3. Etapa 3: análisis

El análisis de la información generada por los distintos instrumentos está gobernado por dos factores: la etapa de ejecución del proyecto en la que se realiza la labor analítica (hay análisis en más de una etapa: al menos en la etapa de diseño y en la etapa de análisis propiamente dicho) y las características propias del instrumento empleado.

El *análisis de información secundaria* durante la etapa de diseño tiene por objeto un pre – diagnóstico. Se trata de identificar los principales procesos de discusión y de decisión política en curso, los actores más relevantes involucrados en ellos, los conflictos que se han desatado (hayan concluido recientemente o no) y los datos de contexto que ayudan a entender lo anterior.

Los resultados de ese análisis se emplean directamente en:

- (a) la comisión, si fuera necesaria y posible, de ensayos – resumen que sinteticen “lo que ya se sabe” sobre las situaciones estudiadas;
- (b) la elaboración de formularios de encuesta, pautas para la realización de grupos focales y guías de entrevista;
- (c) listados de personas a ser entrevistadas y de poblaciones relevantes para la aplicación de otros instrumentos;
- (d) elaboración de las preguntas centrales (sobre los procesos en curso, el comportamiento de los actores, los conflictos y desafíos) que guiarán la interpretación de la información generada por los diferentes instrumentos.

Los resultados de los *grupos focales* no son estadísticamente “representativos” (como sí pueden serlo los de las encuestas). Por lo tanto, el análisis se realiza en base a técnicas

cualitativas que tienen hoy un alto grado de estandarización. La aplicación de esas técnicas permite obtener un panorama muy completo del clima de opinión sobre los temas estudiados y de las opiniones prevalecientes en el medio social del que provienen los participantes. Los grupos suelen ser capaces de identificar las principales opiniones y actitudes sobre los temas que discuten, aunque no pueden estimar el peso relativo de esas opiniones en la población.

La experiencia muestra que un número relativamente modesto de grupos bien diseñados identifica las principales orientaciones hacia los temas discutidos (es muy difícil que algo verdaderamente importante no sea detectado por un conjunto de grupos), e incluso puede dar una idea gruesa, aproximada, de la incidencia de esas ideas en la población<sup>22</sup>, cuya estimación cuantitativa puede hacerse después a través de encuestas. Además de identificar opiniones y actitudes, los grupos focales ayudan a explorar los factores que las afectan o configuran, y permiten analizar la forma en que la gente conecta sus ideas entre sí (la forma en que las “estructuran”). En todos estos últimos aspectos los grupos focales son uno de los instrumentos más eficaces y eficientes hoy disponibles. Los resultados que generan se complementan muy bien con los generados por las encuestas, en parte porque aportan información de diferente naturaleza (sus resultados “suman”), y en parte porque en la práctica profesional es muy raro que los resultados de un conjunto de grupos focales se contradigan con los de las encuestas (sus principales resultados suelen ser consistentes entre sí)<sup>23</sup>.

El análisis de *los resultados de encuestas* consiste en interpretar las respuestas dadas por las personas interrogadas en el marco de las seguridades e incertidumbres que generan los métodos de análisis cuantitativo usualmente empleados en las ciencias sociales.

---

<sup>22</sup> Distinguiendo, por ejemplo, entre las ideas que probablemente tienen considerable influencia (porque reaparecen espontánea y frecuentemente en distintos grupos) y las que tal vez sean más bien marginales (porque sólo aparecen raramente, y/o cuando lo hacen no encuentran eco entre los demás participantes en los grupos)

<sup>23</sup> Asumiendo que todos son trabajos profesionales y razonablemente competentes.

Suele decirse, algo tautológicamente, que el error total de una encuesta es la suma de sus errores “de muestreo” más los errores “de no muestreo”. Las raíces de las encuestas en la inferencia estadística, y las “fichas técnicas” que las encuestadoras serias incluyen con sus resultados (incluyendo tipo de muestreo, tamaño muestral, márgenes de error esperado para el conjunto de toda la muestra) parecen sugerir, involuntariamente, que la técnica es compleja y que los problemas vinculados a sus eventuales errores de muestreo son, de alguna manera, “técnicos”.

No es así. Las técnicas que se usan hoy son sin duda perfectibles, pero sus bases son relativamente sencillas, sólidas y ampliamente probadas. Los problemas (que en América Latina ocurren con cierta frecuencia) no son conceptuales ni técnicos, sino prácticos. No tienen que ver con las reglas, sino con su aplicación. El problema de fondo es que las muestras de tamaños adecuados, diseñadas y ejecutadas con criterios satisfactorios, son *mucho* más caras que las “aproximaciones” crudas, que no satisfacen los requisitos de las reglas de la inferencia estadística. Pero aún así, normalmente se acercan más a los resultados reales que los juicios “impresionistas” de los observadores.

Los errores “de no muestreo” son una mezcla de problemas técnicos y prácticos (principalmente económicos, como en los errores de muestreo). Estas fuentes de error incluyen cuestionarios, encuestadores y supervisores inadecuados, errores de registro, y errores de procesamiento. Estos problemas se agravan con controles de calidad laxos o inexistentes. Un buen control de calidad, incluyendo un buen control del trabajo de campo, no es barato.

Actuando con la prudencia que exige esta serie de restricciones, las encuestas permiten obtener conclusiones respaldadas en datos estadísticamente representativos. La representatividad se logra mediante una adecuada técnica de muestreo y mediante la utilización de formularios con preguntas “cerradas”, que hacen estrictamente comparables las

respuestas de los encuestados. Esto significa que lo que la encuesta gana en representatividad, lo pierde en sensibilidad ante los matices e inflexiones de las opiniones recogidas. La situación es exactamente la opuesta a la de los grupos focales, que recogen bien esos matices e inflexiones, pero carecen de representatividad estadística. Una combinación de ambas técnicas genera condiciones óptimas para la labor analítica.

Las rondas de consultas, finalmente, pueden producir resultados que están a medio camino de los generados por los grupos focales y las encuestas. En parte debido al número relativamente pequeño de consultas, y sobre todo por las características de las muestras<sup>24</sup>, los datos resultantes de estas rondas de consultas no tienen “representatividad estadística”. Esto no permite emplear las técnicas cuantitativas usuales en las encuestas. Sin embargo, *algunos* de sus principales resultados puedan ser resumidos con cifras.

Siempre es posible calcular el porcentaje de entrevistados que expresan tales o cuales opiniones sobre el total de consultados, pero la mayoría de esos porcentajes aisladamente considerados son perfectamente inútiles. Aunque la mayoría de los consultados piense X, como la muestra es intencional (y el número de consultados pequeño), bien podría ocurrir que la mayoría de los entrevistados en otra muestra de tamaño y criterios de selección similares piense algo distinto a X, y puede ocurrir que el conjunto de todas las elites relevantes para el estudio (el “universo”) también piense algo distinto a X. La mayoría en una muestra bien podría ser minoría en otra (y en el universo, que es lo que importa a los efectos de esta discusión).

---

<sup>24</sup> La muestra no es aleatoria ni probabilística, ni podría serlo. Sólo se puede diseñar una muestra de esas características si el “universo” (el conjunto de *todos* los miembros de las elites nacionales incluidas en el estudio) está bien definido, al menos en teoría, y en este caso eso no ocurre. Sobre las posibles maneras de definir este universo hay diferentes ideas, cuya puesta en práctica, además, suele involucrar considerables dificultades.

Sin embargo, *si* la mayoría de los consultados opina X, y *si también* piensan X, *separadamente*,

- la mayoría de los consultados partidarios del *gobierno*,
- la mayoría de los consultados partidarios de la *oposición*,
- la mayoría de los *políticos* entrevistados, y
- la mayoría de los *empresarios* entrevistados,

y *si además* estas opiniones son convergentes (o al menos consistentes) con lo sugerido por otras fuentes confiables de información,

*entonces* es bastante más probable que la mayoría de las elites consideradas efectivamente piense X. La probabilidad de que esta convergencia de opiniones ocurra por puro azar en esta muestra, pero no en el “universo”, ciertamente no es nula, ni siquiera desdeñable, pero es aceptablemente modesta.

Junto con esta capacidad de marcar tendencias razonablemente confiables, las entrevistas permiten recoger juicios, matices y cualificaciones con un alto grado de sensibilidad. Esta sensibilidad es mayor en la primera parte de la entrevista estándar de un proyecto PAPEP, en la que se trabaja con preguntas abiertas, y menor en la segunda parte, en la que se incluyen preguntas cerradas. Como contrapartida, la segunda parte, en ciertas condiciones, permite detectar tendencias de maneras relativamente más confiables.

#### **5.4. Etapa 4: devolución**



La devolución es el momento en el que se presentan los resultados y al mismo tiempo se socializan. Esto significa que *no* se los ofrece como un diagnóstico o una receta de acción en condiciones de ser aplicados, sino como objetos de discusión e interpretación.

Esta manera de concebir la devolución se hace globalmente necesaria una vez que se asume la importancia del tratamiento político (“political”) en la formulación de políticas (“policies”). Pero, además, es especialmente pertinente en los países en los que se aplican los proyectos PAPEP.

La mayoría de los países de la región sufren en algún grado una situación de *fragilidad institucional*. Los indicadores de solidez institucional compilados por distintas organizaciones, y los resultados de las consultas a los liderazgos nacionales realizadas en el marco de los diferentes proyectos PAPEP, coinciden en identificar déficits significativos, al menos por comparación con las democracias establecidas.

Una consecuencia de esta debilidad es la existencia de amplios espacios de discrecionalidad. Según la letra y el espíritu de las legislaciones latinoamericanas, la *implementación* de las políticas debería ocurrir en espacios institucionales relativamente autónomos, con atribuciones y responsabilidades bien definidas. Pero no es esto lo que ocurre en la práctica. Los temas *no* son procesados y resueltos en los espacios que les corresponderían, sino *fuera* de ellos. Las decisiones las toman autoridades legítimas actuando ilegítimamente (porque exceden ampliamente sus atribuciones institucionales), o, directamente, autoridades ilegítimas y/o “poderes fácticos”.

Los decisores reales son, en primer lugar, los presidentes, sus círculos cercanos, sus asesores, los líderes y sublíderes partidarios, y el personal de confianza de todas estas figuras. En segundo lugar se ubican quienes, por una razón u otra, tienen influencia sobre, y acceso fácil a,

esas autoridades políticas: según los contextos, empresarios y militares (las más clásicas de las “corporaciones”), pero también, según las circunstancias, líderes culturales, religiosos, sindicales o sociales.

Déficits institucionales y discrecionalidad significan que el espacio de las decisiones “técnicas” dentro de las instituciones se achica; lo que se amplía es el lugar de la política. Espacios que en las democracias prósperas y consolidadas son en buena medida (o principalmente) técnico – profesionales, en estas circunstancias son vigorosamente políticos. Esto no es nuevo: esos espacios siempre han sido políticos en la región, y continúan siéndolo. En todo lo caso, lo nuevo sería que ahora existen más instituciones que en teoría deberían “internalizar” estos espacios y funcionar de otra manera. Pero en la práctica esto no es fácil. La construcción institucional ha avanzado, y seguramente ha progresado en las formas, pero no lo suficiente en las prácticas reales.

Los déficits institucionales y las discrecionalidades vuelven erróneo el supuesto de que los resultados de un estudio técnico pueden aplicarse como resultado directo de una decisión institucional. La realidad indica que, a lo largo de las distintas etapas que atraviesa un proyecto, las responsabilidades no están claramente definidas y en todo momento se mezclan los componentes técnicos con los componentes políticos. Estos últimos tienen la capacidad potencial de bloquear o alterar significativamente el desarrollo esperado del proyecto. En lugar de un único punto de corte para todo el proceso (entre las decisiones políticas y la ejecución “técnica”), aparecen varios segmentos, cada uno con su propio punto de corte.

La política continúa reapareciendo cuando no se la espera. Estudios de casos sobre proyectos de naturaleza sustantiva *no* política que padecieron problemas serios<sup>25</sup> muestran que las causas

---

<sup>25</sup> Incluyendo aquí desde problemas “moderadamente serios” (algunas metas no alcanzadas o alcanzadas parcialmente, en plazos y costos mayores que los previstos) hasta bloqueos graves.

de los problemas fueron *políticas*, y pueden ser descriptas en los términos anteriores. Fueron casos de “riesgo político” no anticipado.

Paradójicamente, es posible que el desarrollo y afirmación de democracias electorales en circunstancias de considerable fragilidad institucional *agrave* estos problemas (al menos durante etapas iniciales de duración difícil de estimar). En efecto: en las democracias emergentes la competencia electoral otorga *más poder* a varios actores políticos influyentes en esos “segmentos”, mientras que, paralelamente, las discrecionalidades y debilidades institucionales hacen que los límites del poder de esos actores políticos sean borrosos. Los actores, con más poder que en el pasado pero no más restricciones a su ejercicio, tenderán a extraer réditos de su capacidad de influencia. Por razones análogas también puede ocurrir (y probablemente ocurre) que *aumente* el número de actores potencialmente influyentes<sup>26</sup>.

Las consideraciones anteriores sugieren que la devolución de los resultados obtenidos en la ejecución de un proyecto PAPEP debe ser vista como un momento *político*. La concepción correcta no consiste en decir que la ejecución del proyecto terminó y llegó el momento de presentar resultados. La presentación de resultados es más bien *parte* de la ejecución del proyecto y abre una nueva etapa de trabajo. La discusión de los resultados debería permitir como mínimo:

- (a) confrontar interpretaciones diversas e los resultados del análisis;
- (b) llevar a los actores a ver desde nuevas perspectivas (en particular, desde la perspectiva de sus antagonistas) los conflictos en los que están involucrados;
- (c) llevar a los actores a descubrir oportunidades de cooperación y confluencia que no habían sido detectados;

---

<sup>26</sup> O “veto players” (Tsebelis 2002).

- (d) hacer explícita la discusión sobre objetivos estratégicos, estructuras de incentivos y restricciones, lo que equivale a generar una nueva cultura de discusión (en lugar de ocultar lo que yo quiero y dar la sensación de que no percibo lo que quiere el otro, admitir públicamente que todos queremos cosas diferentes, que es legítimo hacerlo, y que el desafío consiste en encontrar trayectorias y escenarios que permitan a todos maximizar su logros sin castigar a los demás con externalidades injustificables).

En general se han observado dos consecuencias prácticas particularmente destacables de esta manera de concebir la devolución. En primer lugar, el reclamo por conocer la información generada y participar de su interpretación surge frecuentemente de las propias personas que han sido involucradas en el proyecto: técnicos a los que se les encomendó la redacción de informes, funcionarios que proporcionaron información oficial y, muy especialmente, las personalidades entrevistadas.

En estas condiciones, los responsables de los proyectos PAPEP siempre se han comprometido a devolver a los entrevistados las principales conclusiones obtenidas. Esto genera cierta expectativa, que cuando logra ser satisfecha apropiadamente aporta prestigio al proyecto. La experiencia muestra que de esta forma se alimenta un círculo virtuoso desde el punto de vista de los objetivos del proyecto:

- (a) el desarrollo del PAPEP genera interés,
- (b) esto hace que la devolución se vuelva más importante,
- (c) y que por eso mismo deba alcanzar, en varias instancias planificadas cuidadosamente, a grupos más amplios de los liderazgos nacionales<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Llegados a cierto punto esto requiere capacitación de los equipos de las Oficinas nacionales del PNUD. Esta constatación surgió de la experiencia; la primera actividad de esta naturaleza fue un Taller en Montevideo, en

Esta dinámica genera finalmente una retroalimentación importante para los documentos finales del proyecto, que mejora su calidad y mejora también su llegada a estos públicos cruciales.

La segunda observación es que la devolución concebida en estos términos fortalece la imagen de la institución que los desarrolla, al presentarla como promotora de un *estilo* de debate más plural y democrático, y en última instancia más favorable a la construcción colectiva de decisiones razonablemente fundadas y estables. También genera para la institución un capital “relacional” muy valioso desde el punto de vista de los fines últimos del PNUD. La cartera de contactos se enriquece, y las personas entrevistadas usualmente profundizan sus actitudes de cooperación.

Los instrumentos más adecuados para sostener esta mecánica de devolución son los *seminarios* y *talleres* cerrados con una alta heterogeneidad interna. El carácter de cerrados impide que los participantes adopten actitudes estratégicas de cara al gran público (es decir, hablen pensando en lo que recogerán los medios o lo que escuchará el público presente). La heterogeneidad de la convocatoria facilita que se ponga en marcha el tipo de intercambio buscado, en lugar de generar intercambios autoconfirmatorios.

Las publicaciones pueden ser *parte* de los instrumentos de devolución, pero no pueden ser el vehículo principal ni mucho menos exclusivo. Más aun, en el caso de realizar publicaciones, éstas deberían recoger al menos parte de lo conversado en los talleres y seminarios.

---

agosto de 2006. Un año después se realizó un nuevo Taller (junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO) en Buenos Aires.

## REFERENCIAS

- Achard, Diego y Luis E. González (2006a): “Los Proyectos de Análisis Política y Escenarios Posibles (PAPEP): métodos, instrumentos y rasgos distintivos”. Montevideo, PNUD. Versión preliminar para la discusión.
- Achard, Diego, y Luis E. González (2006b): “Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009: Los escenarios posibles”, en Achard y González, comps., *Política y desarrollo en Honduras, 2006 – 2009*. Tegucigalpa: PNUD - ASDI – AECI – DFID (pp. 2 – 118)
- Achard, Diego, y Luis E. González (2004): “Sumando Voces: Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, en Achard y González, comps., *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, Costa Rica: BID – IDEA – OEA - PNUD (pp. 11 – 148)
- Alemaný, Cecilia (2006): “Desafíos y oportunidades para el ejercicio de la prospectiva en América Latina”, Documento interno, PNUD – Montevideo
- Arocena, Rodrigo (1992): “¿Prospectiva desde el Uruguay?”, *Cuadernos de Uruguay 2000*, N° 2. Montevideo: Trilce – FESUR – Unicités
- Biemer, Paul B., y Lars E. Lyberg (2003): *Introduction to Survey Quality*. New Jersey: Wiley – Interscience – Wiley Series in Survey Methodology
- Burd-Sharps, Sarah et al. (2004): *HDR Toolkit for National and Regional Human Development Report Teams*. Washington, UNDP.
- Calderón, Fernando (2006): “Análisis político y escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina”, PNUD, Proyecto PAPEP, documento conceptual preliminar

-----, coord. (2003): *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, 2 vols. Santiago y México: PNUD Bolivia – Fondo de Cultura Económica

Comisión Política de los Partidos Políticos (2005): *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*. Tegucigalpa: PNUD - Guaymuras

De Jouvenel, Hugues (1999): “La démarche prospective: Un bref guide méthodologique”, *Futuribles*, novembre, pp.47-67

Franche, Marc-André (2005): “Note on Experiences and Models of Political Prospective Analysis”, Internal Note, Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, UNDP

Godet, Michel (2001): *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Paris: Economica

González, Luis E. (2006): “Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo”, en Achard y González, comps., *Política y desarrollo en Honduras, 2006 – 2009*. Tegucigalpa: PNUD - ASDI – AECI – DFID

Kaufmann, Daniel, Art Kraay y Massimo Mastruzzi (2003): “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 – 2002”, The World Bank,

Merton, Robert K., M. Fiske y P. Kendall (1956): *The Focused Interview*. New York: The Free Press

Merton, Robert K., y P. Kendall (1946): “The Focused Interview”, *American Journal of Sociology* 51: 541-547

National Science Foundation (2007): User-Friendly Handbook for Mixed Method Evaluations. <http://www.ehr.nsf.gov/EHR/REC/pubs/NSF97-153>

- Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books
- Payne, J.Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2003): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara
- (2002): *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: PNUD – Ediciones Mundi–Prensa
- PNUD Honduras (2005): “Política y desarrollo en Honduras, 2006 – 2009: los escenarios posibles”. PAPEP, presentación a los partidos y a la cooperación internacional, Tegucigalpa, marzo de 2005
- PNUD Perú (2005): “Perú: coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo.” PAPEP, Informe para PNUD Perú, Lima, mayo de 2005
- Pruit, Betty y Thomas, Philip (2007): *Democratic Dialogue. A Handbook for Practitioners*. Washington, UNDP.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press
- Rodrik, Danny (2004): “Getting Institutions Right”, CESifo DICE Report 2/2004
- Rustow, Dankwart A. (1970): “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics* Vol. 2, No. 3 (April), pp. 337 – 363.





- Sewell, Meg (2007): “The Use of Qualitative Interviews in Evaluation”. CYFERnet, University of Arizona (Tucson), <http://ag.arizona.edu/fcs/cyfernet/cyfar/Intervu5.htm>
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Washington: Inter-American Development Bank / David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Valles, Miguel S. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis