



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Metodología prospectiva PAPEP

**Global seminary of prospective training
Septiembre 2013**

¿Qué es el PAPEP?



- PAPEP es un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con más de 10 años de experiencia.
- PAPEP se concibe como una red latinoamericana, especializada y de alto nivel, para la prospectiva política y la asesoría estratégica para el desarrollo y tiene impactos concretos en materia de prevención y gestión de crisis, promoción de diálogo democrático, implementación de políticas públicas y apoyo a ciclos electorales en 13 países de América Latina.
- Con una metodología propia e innovadora, PAPEP produce diagnósticos político-prospectivos de carácter regional, nacional y sectorial así como cartas de navegación institucionales de alta relevancia política y calidad académica para promover procesos de interlocución política insertos en el marco normativo y de valores de Naciones Unidas..

Los orígenes de PAPEP



Latinoamérica “crisis, inflexión y cambio”: transformaciones estructurales que tuvieron una incidencia particular en la región latinoamericana y que crearon nuevos desafíos para la gobernabilidad democrática.

Argentina	Fernando de la Rúa	1999-2003	2001	Renuncia
Bolivia	Hugo Banzer Suárez	1997-2002	2001	Renuncia
Venezuela	Hugo Chávez	2002-2007	2002	Fallido golpe de Estado
Argentina	Eduardo Duhalde	2002-2003	2003	Renuncia
Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	2002-2007	2003	Renuncia
Bolivia	Carlos Mesa	2003-2007	2005	Renuncia
Ecuador	Lucio Gutiérrez	2003-2007	2005	Destituido por la Corte Suprema
Ecuador	Rafael Correa	2007-2011	2007	Cierre del Congreso
Honduras	Manuel Zelaya	2006-2010	2009	Depuesto por el Congreso, la Corte Suprema y las FFAA
Paraguay	Fernando Lugo	2008-2013	2012	Destituido por el Congreso

Emergencia del PAPEP



- PAPEP no surge de forma espontánea o unilateral sino que es fruto de demandas concretas activadas, principalmente, a través de tres tipos de necesidades de los actores políticos:
 - La necesidad de contar con claves interpretativas sobre la orientación y el devenir de procesos políticos nacionales o locales complejos, en marcos donde la incertidumbre política es un dato central en el corto o mediano plazo.
 - La necesidad de construir una lectura política que sostenga la formulación de una determinada política pública y de una ruta crítica que sustente su implementación.
 - La necesidad de construir una red de interlocución política de alto nivel con los principales actores del desarrollo sobre los temas más relevantes de las agendas nacionales.

La prospectiva desde PAPEP



- Su interés conceptual está en **comprender y describir el cambio político** que está experimentando la región/país, y esquematizar las posibles trayectorias/escenarios de tal proceso. Tanto desde una perspectiva de mediano plazo como coyuntural.
- El objetivo político del PAPEP tiene que ver con la construcción de un instrumento que aporte **nuevos esquemas de comprensión de la complejidad del cambio, identifique las tensiones, los actores estratégicos y las visiones políticas en conflicto o en competencia**. (Interacción entre tensiones/problemas estructurales, y visiones/ideas/orientaciones de los actores – Aspecto crítico en un entorno de crisis y de inflexión política)
- Su propósito es que la información generada por el proyecto sirva para **promover un debate público enriquecido, plural y una suerte de “lenguaje común”** para discutir sobre el cambio y la crisis.

Una base normativa

- **La neutralidad activa del PAPEP:**
 - *Busca activamente el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática;*
 - *Asume que existen diversas opciones políticas de diferentes signos ideológicos para fortalecer la democracia;*
 - *Considera que las decisiones son nacionales y no toma partido por ningún actor político, económico o social para desarrollar el análisis político prospectivo;*
 - *Facilita la interlocución política entre todos los actores, proveyendo herramientas para el diálogo y la deliberación en vistas de la construcción de los escenarios futuros.*
- **Visión prospectiva:**
 - Los proyectos PAPEP adoptan en sus análisis políticos una visión prospectiva que propone una reflexión sobre el futuro, con particular énfasis en la construcción de escenarios de gobernabilidad, a efectos de actuar en el presente.
 - Suponen una herramienta para la toma de decisión política.

Las condiciones de PAPEP



Al servicio
de las personas
y las naciones

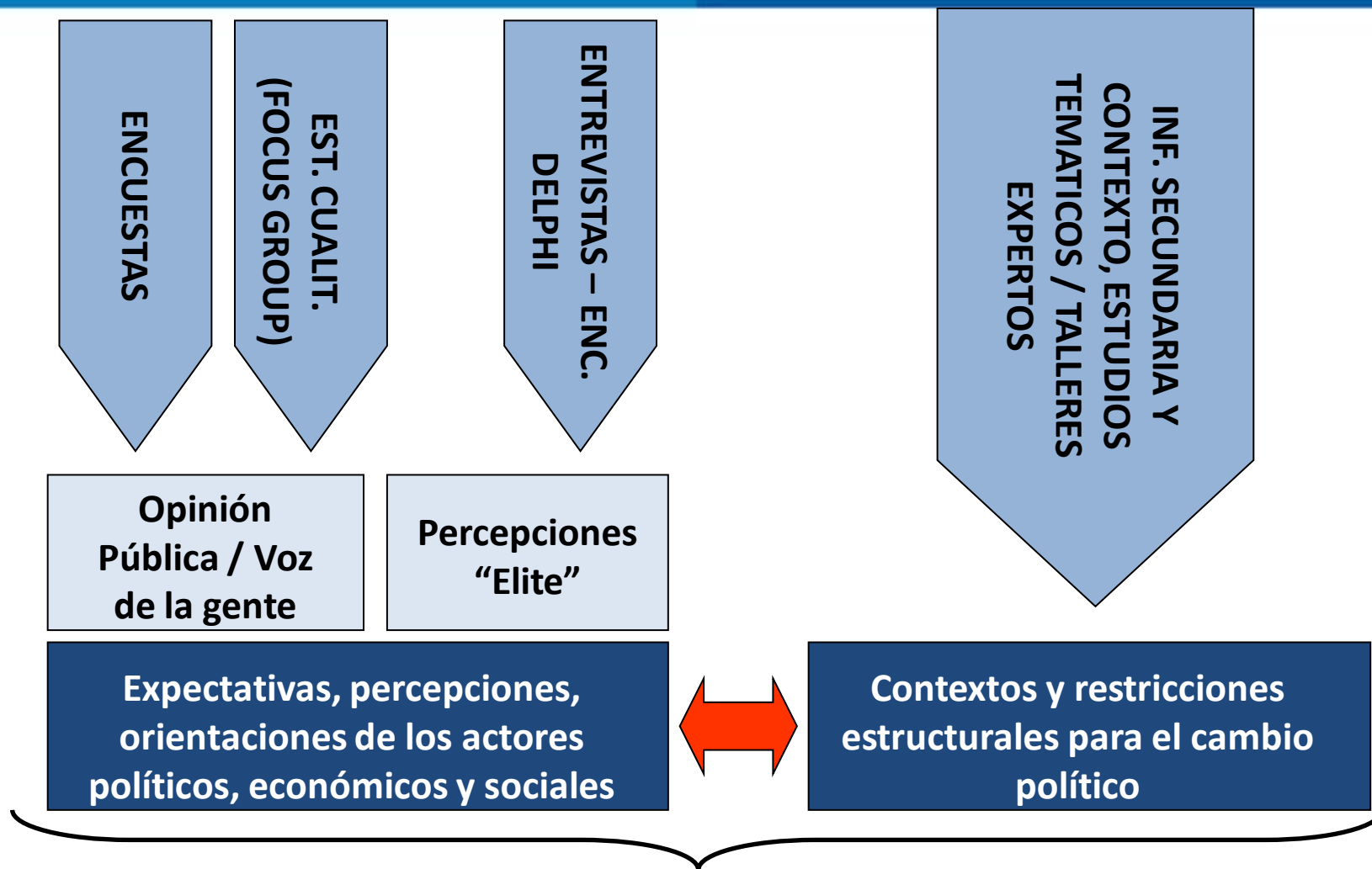
- *La democracia como meta compartida;*
- *Las instituciones importan;*
- *La política práctica también importa;*
- *El timing;*
- *La visión de los actores es crucial;*
- *El diálogo tiene capacidad transformadora.*

Características metodológicas de PAPEP

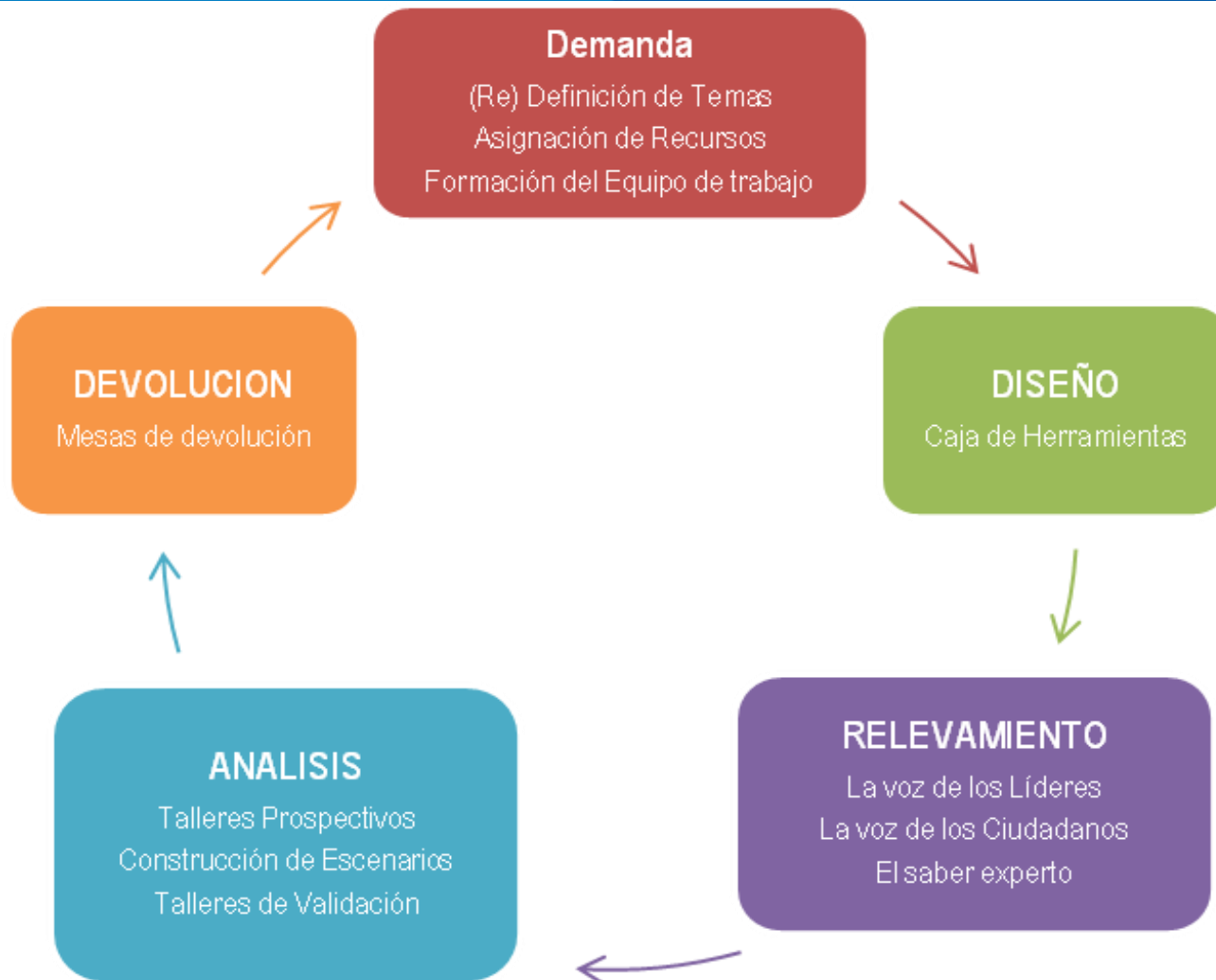


- **Timing político:** define el “cuando de cada momento”, el peso de los actores en la temporalidad y la noción de lo posible.
- **Las variables son de política:** las variables críticas son de acción política (o pública, al menos) y diferencia el posicionamiento de los actores.
- **Retratan orientaciones políticas:** los escenarios inscriben las orientaciones políticas en disputa, develan las divergencias y las convergencias sobre lo que está en juego
- **Contienen un horizonte normativo:** son políticamente pragmáticos pero normativamente válidos.
- **El dato duro son las percepciones:** en política –y más aún en el corto plazo- el dato duro son las percepciones.

La construcción de escenarios PAPEP



PROCESO PAPEP



El caso “Perú la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. 2012-2016”



Saber Experto

Estudio comparado de experiencias de descentralización
Franz Barrios

Brechas regionales y nacionales en la representación política.
Javier Torres Seoane

Conflictividad social y gobernabilidad en el Perú.
Víctor Caballero Martín

Sistema político y actores políticos en el Perú.
Alfredo Filomeno J.

Economía, políticas sociales y reducción de la desigualdad en el Perú.
Carlos Aramburú - Augusto Delgado

Voz de la ciudadanía

18 Grupos focales, compuestos por:
Hombres y mujeres entre 25 y 40 años, residentes en Arequipa, Cusco, Lima, Iquitos, Huancayo y Trujillo. De los NSE (D/E,C,A/B)
Realizados entre el 24 y 30 de junio de 2011.
Monitoreo periódico de encuestas de opinión.

Voz de los líderes

Tres rondas de entrevistas en profundidad a líderes políticos, sociales y económicos.
56 entrevistas realizadas en Lima, Arequipa y Piura.
Abril – Julio 2011
27 Sesiones de devolución
Oct-Nov 2011

El Saber experto



1. El Saber Experto: El objetivo principal de la recolección del saber experto es obtener y analizar “lo que ya se sabe” sobre el contexto y la situación del país en el que se desarrolla el PAPEP

En Perú, a través del Saber Experto, PAPEP identificó que lo que estaba en juego era la oportunidad de dar un salto en el desarrollo, construyendo la hipótesis de “Gigante con pies de barro”:

- Un crecimiento sostenido durante los últimos diez años.
- Reducción de forma importante los niveles de pobreza y también de desigualdad
- Consolidación de una rutina democrática
- Pero...
- Un contexto en el que la fortaleza de la economía choca con la debilidad de la política y donde el fortalecimiento del mercado parece darse en un contexto de debilitamiento de la capacidad reguladora e integradora del Estado.

La voz de la ciudadanía



2. La voz de la ciudadanía: se trata de buscar los sentidos comunes emergentes o consolidados respecto a un contexto. Entender las expectativas pero también los temores de la población.

En el caso de Perú, la ciudadanía demandaba “cambio” y el sentido del cambio tenía que ver con inclusión:

- Entre los ciudadanos el “cambio” se asocia de manera generalizada con la **urgencia de actitudes inclusivas en la gestión política del Estado y con la solución de problemas urgentes que afectan la calidad de vida de los peruanos.**
- ✓ “En esta nueva etapa, el Estado debe atender con prioridad los problemas de los más pobres, en particular las regiones del interior del país y las poblaciones rurales”
- ✓ “Por inclusión se entiende la atención a los más pobres (mayor descentralización), el acceso universal a los servicios públicos y la erradicación de la desigualdad.

La voz de los líderes

3. La voz de los líderes: en el corto y mediano plazo, los actores con recursos de poder son los que van a establecer los límites de lo posible, ello en función de su “visión” del contexto, sus intereses y sus recursos

En el caso de Perú, en los líderes se operó un cambio en la primera vuelta electoral, en el que se clarificó lo que estaba en juego: La relación Estado-Sociedad y Estado-Mercado

- Entre los liderazgos emerge un **consenso difuso sobre la necesidad de generar o fortalecer dinámicas de inclusión**. Ello supone “haber leído el mensaje” de los resultados electorales que pusieron en evidencia la necesidad de prestar más atención a la “cuestión social” y mejorar la calidad de los servicios prestados por el Estado” para darle sostenibilidad al crecimiento.
- ✓ **“No habrá estabilidad política si no se superan las desigualdades. La clave está en la presencia del Estado** y en la calidad de sus intervenciones”.
- ✓ “En los próximos 5 años la desigualdad debe disminuir, sino el modelo de crecimiento corre riesgos”

Talleres Prospectivos

4. Los talleres prospectivos consisten en potenciar un espacio de reflexión que permita integrar a los actores políticos, sociales, económicos y culturales en el proceso de análisis político prospectivo.

En el caso de Perú, a través de talleres prospectivos se consideró que el país estaba en un momento de oportunidad:

Consenso sobre la necesidad de garantizar las inversiones, exigiendo el respeto a la normativa nacional como base para un desarrollo más inclusivo.

Una “rutina democrática” consolidada y el compromiso de todos los actores con la institucionalidad democrática, el estado de derecho y las libertades.

El dinamismo de una economía movida por la eficiencia no sólo por los factores productivos, y un consenso amplio sobre la preservación de los equilibrios macro.

Convergencia en la necesidad de impulsar una política marcada por el acuerdo antes que por el enfrentamiento

Un optimismo compartido sobre las posibilidades de desarrollo del país en el mediano plazo, y perspectivas favorables para la economía y la democracia incluso en contextos de alta incertidumbre.

Talleres Prospectivos

Aprovechar el momento de oportunidad implicaba poner el foco sobre la inclusión:

Visto desde la **agenda socio económica**, el desafío de la inclusión tenía tres caras:

**LOS EXCLUIDOS DEL
CRECIMIENTO**
(Los pobres)

**LOS INCLUIDOS EN
CONDICIONES VULNERABLES**
(Las nuevas capas medias)

**LOS INCLUIDOS EN
CONDICIONES
DESFAVORABLES**
(Clases medias asalariadas)

Visto desde la **agenda político institucional**, el desafío de la inclusión tenía tres caras:

**LA DEBILIDAD DE LOS
MECANISMOS DE MEDIACION
ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD**

**LA “LEJANIA” O “AUSENCIA”
DEL ESTADO**

**EL MANEJO DEL ESTADO “A
FAVOR DE UNA MINORIA”**

Lo que está en cuestión no es el crecimiento, es su “calidad” ...

Lo que está en cuestión no es el Estado, es su “estrechez” ...

La construcción de escenarios

5. Los escenarios. A partir del análisis sistemático en los talleres prospectivos, se identificaron dos variables clave:

1. La capacidad inclusiva del crecimiento

Estado 1: La calidad del crecimiento es la nueva preocupación central de las políticas económicas

Estado 2: El objetivo central de la política económica es impulsar tasas de crecimiento económico altas

Estado 3: El crecimiento económico es, en la práctica, abandonado a su propia inercia

Estado 4: Las prioridades de política económica experimentan un giro drástico hacia una mayor redistribución

2. Reformas políticas para el ensanchamiento del Estado

Estado 1: El “Estado democrático” asume un rol orientador y promotor de la economía y de garante de la construcción de una ciudadanía integral

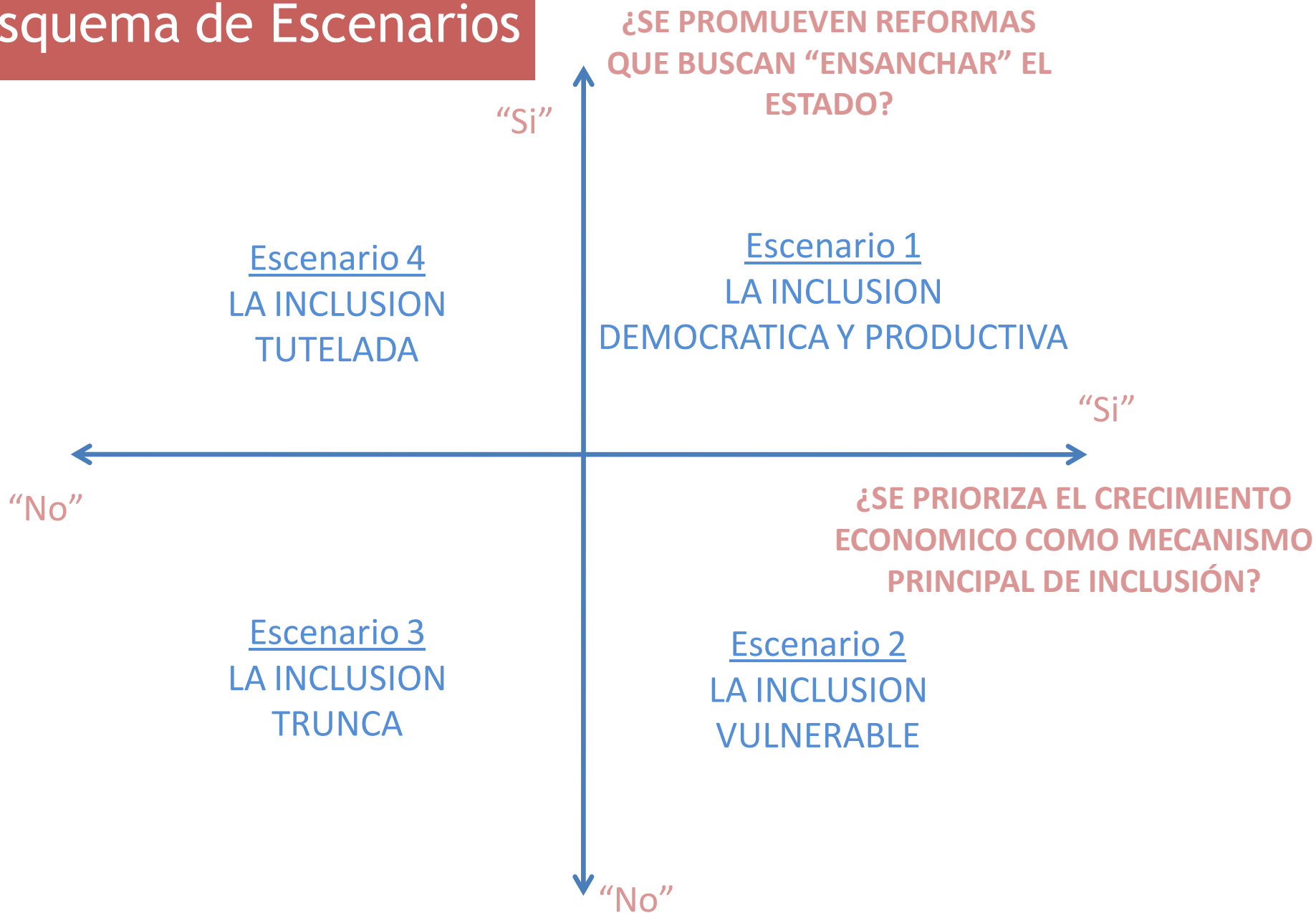
Estado 2: El “Estado paternal”, promueve una reforma integral en el que centraliza la autoridad y el Estado asume un rol protagónico como agente económico

Estado 3: “Estado precario”, las iniciativas de reforma del Estado son dejadas de lado por ausencia de impulso por parte de los actores clave o por bloqueos político-institucionales

Estado 4: El “Estado eficiente” la reforma se concibe como una modernización del aparato estatal que contrasta con la ausencia de mecanismos de mediación y la persistencia de la conflictividad

Perú 2012-2016

Esquema de Escenarios



La devolución: el arte de decir al rey que está desnudo... sin perder la cabeza



- Generar innovaciones y nuevas decisiones a partir de interpretaciones frescas acerca de la complejidad de ciertos problemas o situaciones.
- Rediscutir ciertas decisiones u orientaciones proveyendo nuevas informaciones acerca del contexto en el cual se toman estas decisiones.
- Identificar decisiones contingentes explorando lo que las organizaciones o actores deberían hacer si ciertas circunstancias suceden.
- Crear condiciones para el desarrollo de visiones compartidas sobre el futuro que puedan influir el comportamiento de organizaciones e individuos.
- Crear un ámbito de reflexión sobre el tema que se está presentando y generar diálogos y consensos sobre los dilemas y retos.

La devolución

En el caso peruano se hizo la “devolución” a los candidatos que pasaron a la segunda ronda; al presidente electo; al consejo de ministros; a las bancadas parlamentarias; a los actores sociales más relevantes, etc.

La agenda de la inclusión proponía:

A. Un nuevo consenso para el desarrollo

B. La transformación del conflicto

C. Profundizar la descentralización

D. Crecer con “calidad”

E. La reforma política