



agenda: PERU

FRS
97-05

**EL EXPERTO,
EL CIUDADANO Y LA
GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA:**

**El Enfoque Metodológico de
AGENDA: Perú**

**Francisco Sagasti, Nicolás Lynch,
Max Hernández y Pepi Patrón**

Lima, Marzo de 1997

**EL EXPERTO,
EL CIUDADANO Y LA
GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA:**

**El Enfoque Metodológico de
AGENDA: Perú**

**Francisco Sagasti, Nicolás Lynch,
Max Hernández y Pepi Patrón**

Lima, Marzo de 1997

CONTENIDO

NOTA PRELIMINAR	5
Introducción	7
El enfoque metodológico de AGENDA: Perú	10
Las etapas y actividades de AGENDA: Perú	12
Trabajo preparatorio	13
Trabajo con profesionales y líderes de opinión	14
Trabajo con el público y la ciudadanía en general	17
Preparación y modificación del documento marco	19
Taller de Reflexión y Diseño	20
Trabajo en el interior del país	23
Difusión de resultados	26
Limitaciones del enfoque metodológico	28
Comentarios finales	31
Anexo: Diagrama de flujo de las actividades de AGENDA: Perú	33

NOTA PRELIMINAR

Este documento describe el enfoque y la metodología empleada en el proyecto **AGENDA: Perú** para realizar un diagnóstico participativo de los problemas de la gobernabilidad democrática en el Perú. Ha sido preparado para poner en conocimiento de investigadores, analistas y personas interesadas la manera en que se diseñó y ejecutó el proyecto, y responde a los diversos pedidos de información que ha recibido el equipo del proyecto durante los últimos dos años.

Agradecemos la Fundación Nacional para la Democracia, con sede en Washington D.C., por el apoyo prestado para iniciar la segunda etapa del proyecto **AGENDA: Perú**. El presente documento ha sido preparado en base a una versión preliminar que estuvo a cargo de Nicolás Lynch, fue revisada por Pepi Patrón e incorporó los valiosos comentarios de Antonio Gonzáles Norris. Francisco Sagasti y Max Hernández, quienes continúan como directores de la segunda etapa de **AGENDA: Perú**, tuvieron a su cargo la versión final del documento.

INTRODUCCIÓN

AGENDA: Perú tuvo su origen en la preocupación compartida por muchos intelectuales, empresarios, dirigentes populares, funcionarios públicos, miembros de las Fuerzas Armadas, políticos y estudiosos de la realidad nacional, sobre la aguda inestabilidad política —asociada al deterioro social y la crisis institucional— que caracterizó al Perú hacia fines del decenio de 1980. Esta situación y estas preocupaciones motivaron a los codirectores de **AGENDA: Perú**, Francisco Sagasti y Max Hernández, a organizar un proyecto orientado hacia mejorar las perspectivas de la democracia y el buen gobierno en el Perú.

El proyecto **AGENDA: Perú** se desarrolló entre abril de 1993 y enero de 1995, con el propósito de preparar un diagnóstico de los problemas de la gobernabilidad democrática en el Perú y elaborar una agenda de iniciativas para enfrentarlos. Para este fin, el equipo de trabajo desarrolló un enfoque y una metodología que combinan una variedad de instrumentos, adecuándolos a las exigencias del tema y de la particular situación del Perú. La idea central fue abordar el problema de la gobernabilidad democrática en forma abierta y participativa, haciendo que el proyecto en sí se convirtiera en un ejercicio democrático configurando espacios en que se hiciera posible el diálogo y la formación de consensos.

El tema de la gobernabilidad, entendida como la forma en que se ejercen el poder y la autoridad en el logro de objetivos económicos y sociales, se ha convertido actualmente en una preocupación global, tal como lo demuestran la crisis del estado benefactor en los países industrializados, los problemas de transición política y económica en Europa del Este y la ex-Unión Soviética, la influencia del fundamentalismo religioso en las naciones islámicas, la precariedad de los nuevos regímenes democráticos en el Sudeste Asiático, las dificultades que experimentan los países africanos para establecer regímenes políticos pluralistas, y el impacto político de los programas de ajuste económico en América Latina.

Sin embargo, el caso extremo de desgobierno y crisis en que cayó el Perú a finales del decenio de 1980, así como las dificultades para consolidar la democracia durante el decenio de los noventa, crearon una situación muy especial para el estudio de los problemas de la gobernabilidad democrática y para el desarrollo de nuevos enfoques metodológicos. Trece años de lucha antisubversiva, una crisis económica que desembocó en la hiperinflación, y la ruptura y reorganización del orden constitucional constituyeron el telón de fondo para el trabajo de **AGENDA: Perú**.

El enfoque de **AGENDA: Perú** se propuso de manera explícita una doble tarea. Por un lado, registrar las percepciones, experiencias y puntos de vista de los actores y líderes de opinión involucrados en o preocupados por el tema de la gobernabilidad. Por el otro, contrastar estas percepciones con lo que cree, piensa y siente la ciudadanía en general, que constituye el sujeto central de los procesos de gobernabilidad democrática. Se trató de no limitarse a considerar los puntos de vista de quienes influyen a la opinión pública, ejercen el poder político o tienen posiciones de liderazgo intelectual. El uso de técnicas cualitativas (*focus groups*, talleres y seminarios) y cuantitativas (encuestas de opinión) hizo posible recoger los puntos de vista del ciudadano común y corriente, lo que permitió preparar un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática que integró ambas perspectivas. Una consecuencia de adoptar este enfoque fue la necesidad de revisar y

modificar continuamente los resultados parciales del proyecto, lo que hizo que el informe final tuviera poco en común con los primeros borradores.

Otras dos características centrales del enfoque metodológico fueron el interés por recoger la más amplia diversidad de puntos de vista, abarcando una gran variedad de ámbitos de acción, actores sociales y políticos, espacios geográficos, profesiones y disciplinas, y la exigencia de llegar a un consenso sobre el diagnóstico y sobre los temas de la agenda. Si bien estos dos aspectos del enfoque metodológico parecerían ser contradictorios, la creación de espacios para el diálogo y el debate (a través de los eventos organizados a lo largo del proyecto y del uso de los medios masivos de comunicación), así como los acuerdos que se lograron en estos espacios, permitieron al equipo de **AGENDA: Perú** elaborar un documento final que articula la diversidad de perspectivas, y que plantea un diagnóstico y una agenda representativos de lo que piensa una amplia gama de ciudadanos. El continuo proceso de discusión y reinterpretación de la información recabada, que exigió una interacción continua entre los miembros del equipo de trabajo, facilitó este proceso de articulación e integración de diferentes puntos de vista y permitió adaptar la metodología a medida que avanzaba el proyecto.

Un elemento adicional a ser tomado en cuenta es el carácter interdisciplinario del equipo de trabajo, conformado por un especialista en planeamiento estratégico, un psicoanalista, una filósofa y un sociólogo, además de economistas, psicólogos, abogados y especialistas en ciencia política como consultores. Esto obligó a realizar esfuerzos por entender los discursos, enfoques y marcos conceptuales asociados con esta diversidad de disciplinas, para ir configurando un discurso compartido por los miembros de **AGENDA: Perú**. Fue necesario desprenderse, en la medida de lo posible, de prejuicios profesionales para adoptar una actitud abierta a la realidad bajo estudio y exponerse a la sorpresa de los descubrimientos en el curso del trabajo. Esta colaboración interdisciplinaria no estuvo exenta de roces y discrepancias, pero el respeto a las diferencias y la voluntad de llegar a acuerdos, permitió

adoptar un enfoque común y construir una percepción compartida de los problemas que enfrenta la gobernabilidad democrática en el Perú.

Un último aspecto a destacar en esta aproximación introductoria al enfoque metodológico de **AGENDA: Perú** es la experiencia previa de los directores del proyecto en diseños metodológicos participativos, y en particular con los “Talleres de Reflexión y Diseño” (TRD) basados en la metodología de la *Search Conference* desarrolladas en el Instituto Tavistock de Londres. Esto permitió aplicar las técnicas asociadas a los TRD, no sólo en los eventos organizados a lo largo del proyecto sino también en los trabajos del equipo de **AGENDA: Perú**.

EL ENFOQUE METODOLÓGICO DE AGENDA: PERÚ

El enfoque metodológico de **AGENDA: Perú** se deriva de los objetivos del proyecto que pueden resumirse en los siguientes términos:

- Preparar un diagnóstico y una agenda de propuestas para mejorar las perspectivas de la democracia y el buen gobierno, recogiendo la mayor diversidad posible de puntos de vista sobre los problemas de la gobernabilidad democrática en el Perú. Se trató de registrar, no sólo los puntos de vista de las élites políticas o profesionales, con sus matices ideológicos, políticos o técnicos, sino también las opiniones de la ciudadanía en general considerando diversos estratos sociales y niveles de ingreso, así como origen regional, étnico o de género. El diagnóstico buscó recoger la pluralidad y heterogeneidad de perspectivas que caracterizan el Perú.
- Crear espacios para el diálogo respetuoso y el debate alturado sobre temas vinculados a la gobernabilidad democrática en los diferentes sectores y regiones del país. En los eventos auspiciados por **AGENDA: Perú** se trató de promover una actitud tolerante y constructiva, de tal forma que el intercambio de puntos de vista proporcionara información para el proyecto y contribuyera a generar nuevas formas de comunicación entre los participantes.

- Elaborar, en forma iterativa, participativa y consensual, una visión compartida de los problemas de gobernabilidad democrática, buscando que la mayoría de los actores en la vida nacional puedan reconocer sus puntos de vista e intereses en esta visión.
- Difundir a través de los medios masivos de comunicación esta visión compartida del diagnóstico y la agenda para mejorar la democracia y el buen gobierno.

Para alcanzar estos objetivos, el equipo de trabajo diseñó una metodología que recoge la opinión reflexiva de la ciudadanía sobre sus experiencias con la democracia en el Perú, y acerca de sus expectativas futuras sobre el tema. Se buscó obtener planteamientos y reacciones que surgen de las vivencias y aspiraciones de una amplia gama de peruanos, estimulados por la interacción con el equipo de trabajo del proyecto, con participantes en los eventos y con diversas personas y organizaciones que colaboraron con **AGENDA: Perú**. Además de recoger estas reflexiones en forma cualitativa a través de la revisión de la literatura, entrevistas, reuniones y *focus groups*, las encuestas de opinión a muestras representativas de ciudadanos en Lima Metropolitana y el resto del país permitieron darle una dimensión cuantitativa a la recolección de información.

El equipo de trabajo procesó de manera continua a lo largo del proyecto la información y las opiniones obtenidas a lo largo de todo el proyecto. Las reuniones semanales del equipo fueron definiendo un espacio de intercambio muy importante para sus miembros, en las cuales se discutían avances, se estudiaba el material recabado y se definían tareas. Como resultado de este procesamiento de información, se fueron preparando guías para entrevistas, pautas para las reuniones de *focus groups*, cuestionarios para las encuestas y términos de referencia de los consultores. Además, la información que se iba obteniendo permitió modificar las sucesivas versiones del documento marco. Por otra parte, el carácter multidisciplinario del equipo de trabajo, en el cual la diversa formación profesional de cada uno de sus miembros les hizo prestar

atención o “escuchar” cosas distintas, permitió explorar nuevos significados, identificar sesgos de opinión y enriquecer la gama de interpretaciones.

El carácter abierto de la metodología y la disposición a recoger una diversidad de puntos de vista sobre los problemas de gobernabilidad, que implican privilegiar las versiones directas de líderes de opinión y del público en general, no significa que los investigadores hayan carecido de puntos de vista al iniciar el trabajo. Sin embargo, se hizo un esfuerzo para liberarse de ideas preconcebidas y enfrentar la realidad cotidiana de la democracia tal y como la experimentan quienes son sus principales protagonistas. De esta manera se consideró al proyecto **AGENDA: Perú** como un vasto ejercicio de estudio y aprendizaje democrático para todos quienes participaron en él.

El enfoque de **AGENDA: Perú** buscó integrar puntos de vista, frecuentemente contrapuestos y en algunos casos con una historia de enfrentamientos. Para esto fue necesario propiciar el “descubrimiento del otro” y promover la tolerancia y el respeto a quienes tienen opiniones diferentes, sentando de esta manera las bases para el consenso. Esta premisa influyó de manera determinante la organización de los encuentros con profesionales, los seminarios, los talleres de trabajo y, sobre todo, los talleres de reflexión y diseño, en los cuales se articuló la reflexión sobre la democracia con la dinámica de grupo y con el aprendizaje individual de los participantes. En algunos casos, más allá del proyecto mismo, estas reuniones se convirtieron en puntos de partida para el intercambio regular de puntos de vista sobre la gobernabilidad democrática.

LAS ETAPAS Y ACTIVIDADES DE AGENDA: PERÚ

El trabajo de **AGENDA: Perú** se desarrolló a través de varias etapas, primero en Lima Metropolitana y luego en el interior del país. Estas etapas incluyen el trabajo preparatorio, el trabajo con líderes de opinión y profesionales, el trabajo con la ciudadanía en general, la preparación y

modificación del documento marco, el taller de reflexión y diseño, el trabajo en el interior de país y la difusión de resultados. El anexo presenta un diagrama con las diversas etapas y actividades en forma gráfica.

Trabajo preparatorio

Organización del equipo de trabajo. Durante los meses previos al inicio de la investigación los directores del proyecto, un ingeniero industrial con experiencia en planeamiento estratégico y un psicoanalista con experiencia en dinámica de grupos, se dedicaron a la conformación del equipo de trabajo. Luego de un proceso de consultas, se invitó a formar parte del equipo a un sociólogo con experiencia política y a una filósofa especializada en teoría política, ambos con amplia formación académica en sus especialidades. Asimismo, se reclutó al personal de apoyo incluyendo a una psicóloga encargada de la administración del proyecto y dos asistentes de investigación.

Revisión bibliográfica. Los miembros del equipo y asistentes de investigación revisaron la literatura peruana sobre los temas de estructura de poder, desarrollo político, estructura del Estado, participación popular y otros vinculados a la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Esta revisión bibliográfica y las discusiones en torno al material revisado sirvieron para la elaboración de los "documentos guía" para el trabajo de campo con líderes de opinión y el público en general. Si bien se puso énfasis en la revisión de material bibliográfico que describe la situación peruana, la familiaridad de los miembros del equipo con la literatura internacional en los temas de su especialidad permitió hacer usos de las experiencias y contribuciones internacionales sobre el tema.

Elaboración de instrumentos para el trabajo con líderes de opinión. Esta actividad se inició con la *identificación de ámbitos para el estudio de la gobernabilidad democrática*, que llevó a definir alrededor de una docena de ámbitos de la economía, la sociedad civil, la sociedad política, el Estado, la actividad profesional, entre otros espacios en los cuales transcurre la vida nacional. Para cada uno de estos ámbitos se elaboró una lista de entre tres y cinco personas para ser entrevistada.

Una segunda tarea fue la *elaboración de la guía para las entrevistas*. Considerando que se trataba de entrevistas abiertas y en profundidad, la guía definió temas específicos sobre los cuales interesaba contar con los puntos de vista de todos los entrevistados. La tercera tarea consistió en *identificar algunos temas que se consideró necesario tratar en profundidad*, más allá de lo que sería posible obtener mediante la revisión de la literatura y las entrevistas. Esto llevó a organizar reuniones de trabajo con profesionales y líderes de opinión en algunos de estos temas, para lo cual se *elaboraron guías y pautas para la conducción de las reuniones de trabajo* que estuvieron a cargo de los directores del proyecto. Por último, en algunos de los temas a ser tratados en profundidad se decidió contar con el apoyo de especialistas, para lo cual se *prepararon términos de referencia para la elaboración de informes de consultoría* sobre cada uno de ellos.

Trabajo con profesionales y líderes de opinión

El trabajo con profesionales y líderes de opinión consistió en tres actividades: las entrevistas en profundidad con líderes de opinión, las reuniones profesionales y temáticas, y la elaboración y discusión de documentos encargados a los consultores.

Entrevistas en profundidad. Estas entrevistas se realizaron a 40 líderes de opinión en los ámbitos identificados en la etapa preparatoria. Se trató de entrevistas abiertas, con un carácter libre e informal, con el compromiso de mantenerlas confidenciales para uso exclusivo de los miembros del equipo de **AGENDA: Perú**. Las entrevistas siguieron la guía definida previamente, si bien de acuerdo a las características de la persona a ser entrevistada se añadieron puntos adicionales referentes a su especialidad.

Durante la mayor parte de la entrevista se dejó en libertad al entrevistado para emitir sus opiniones, que en muchos casos cubrieron los temas de la guía. Si este no era el caso, el entrevistador planteaba las preguntas pertinentes para asegurar que se pudiera contar con información com-

parable entre las diversas personas entrevistadas. Las entrevistas duraban aproximadamente una hora y fueron grabadas en su totalidad. Las grabaciones se transcribieron y por lo menos dos miembros del equipo de trabajo las analizaron en detalle. Asimismo, se elaboraron resúmenes para facilitar el procesamiento de las entrevistas por el

equipo de investigación, y se identificaron citas textuales representativas de las ideas de los entrevistados, muchas de las cuales se incorporaron en el informe final del proyecto.

Ambitos para el Estudio de la Gobernabilidad Democrática

- Laboral/Profesional
- Productivo (empresas formales e informales)
- Religioso (católico y protestante)
- Familiar
- Medios de Comunicación
- Servicios Sociales
- Poderes del Estado
- Fuerzas Armadas

Reuniones de trabajo con profesionales y líderes de opinión. Se organizaron ocho desayunos de trabajo, de aproximadamente tres horas de duración cada uno, con grupos de entre doce y quince historiadores, antropólogos, sociólogos, economistas, médicos, así como con dirigentes estudiantiles universitarios, especialistas en asuntos de cultura y especialistas en problemas de género. En cada una de estas reuniones los directores de **AGENDA: Perú** hacían una breve exposición sobre el tema de gobernabilidad democrática y los objetivos del proyecto, para luego invitar a los participantes a expresar libremente sus opiniones e intercambiar ideas sobre tema. Las intervenciones y discusiones de cada una de estas reuniones de trabajo fueron grabadas, transcritas y analizadas por el equipo de investigación. Además, los conductores del proyecto tomaban nota de las actitudes de los participantes y de la forma en que se intercambiaban puntos de vista. Cuando se consideraba necesario, los conductores de la reunión ofrecían interpretaciones que ponían de manifiesto el tipo de dinámica que se establecía entre los participantes, y hacían comentarios y sugerencias para agilizar las reuniones, promover el debate y facilitar el proceso de aprendizaje de los participantes.

Temas Desarrollados por los Consultores

- Partidos políticos en el Perú: teoría y realidad (Alvaro Rojas Samanez)
- División del trabajo entre los sectores, público, privado y social (Augusto Alvarez)
- Administración de justicia (Luis Pásara)
- Gobernabilidad y transición de procesos electorales a la acción de gobierno (Carlos Urrutia Boloña)
- Las relaciones de poder en el Perú (Fernando Rospigliosi)
- Niveles de gobierno y gobernabilidad democrática en el Perú (Antonio González Norris)

Elaboración de documentos por los consultores. Con el objeto de ilustrar áreas específicas de la gobernabilidad democrática el equipo encargó seis documentos a otros tantos consultores sobre los temas de la situación de los partidos políticos, la administración de justicia, el papel de los gobiernos regionales y locales, los cambios en las relaciones de poder, las vinculaciones entre los sectores público, privado e independiente, y la transición de las promesas electorales a la acción de gobierno. Los informes

preliminares fueron discutidos con el equipo de trabajo, y varios de los consultores se integraron a las reuniones semanales del equipo. La información contenida en estos informes permitió precisar algunos aspectos de la gobernabilidad democrática en el Perú, que posteriormente se utilizaron en los eventos del proyecto y se incorporaron en el informe final.

El trabajo preparatorio y el trabajo con profesionales y líderes opinión permitió al equipo de **AGENDA: Perú** hacer un primer diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática y desarrollar un esquema anotado del "documento marco." Sin embargo, hasta este momento el trabajo del proyecto se circunscribía al ámbito de los líderes de opinión, profesionales, expertos y personas con conocimiento e interés en el tema de la democracia y el buen gobierno. El siguiente desafío para **AGENDA: Perú** era contrastar este primer diagnóstico con las opiniones y la perspectiva del público y la ciudadanía en general.

Trabajo con el público y la ciudadanía en general

Para realizar el contraste entre el diagnóstico fruto de la opinión especializada y la opinión del público en general se optó por dos técnicas de sondeo de opinión: el uso de *focus groups* (cualitativa) y la aplicación de encuestas a una muestra representativa de la población (cuantitativa). Para este fin se contrataron los servicios de IMASEN, una empresa especializada en sondeos de opinión.

Focus groups. En la primera etapa del trabajo se desarrollaron cuatro *focus groups*, dos de ellos con representantes del sector pobre medio y otros dos con representantes del sector pobre bajo (niveles socioeconómicos C y D de la población de acuerdo a la clasificación de las empresas encuestadoras). El énfasis que se puso en los sectores de bajos ingresos fue debido a que en las otras actividades del proyecto, por ejemplo, el trabajo con líderes de opinión, se había cubierto los puntos de vista de los sectores altos y medios (A y B en el lenguaje de las empresas encuestadoras). Por otra parte, conforme a la práctica usual para la conducción de *focus groups* en el Perú, en las distintas reuniones participaron sólo varones o sólo mujeres.

La empresa encargada de conducir los *focus groups* grabó las intervenciones en cada uno de ellos, las transcribió y las envió al equipo de trabajo con un análisis de su desarrollo. Además, algunos miembros del equipo de trabajo, complementados por consultores especializados en dinámica de grupos, observaron la conducción de los *focus groups* detrás de un espejo que permitía ver la sala de reuniones, con el fin de registrar reacciones de los participantes, evaluar la dinámica de los grupos y sugerir modificaciones en la guía de pautas para el conductor de los *focus groups*.

Encuesta de opinión. Una vez concluido el análisis de los resultados de los *focus groups*, con el fin de obtener información cuantitativa más amplia y representativa de la ciudadanía en general sobre sus percepciones, opiniones y actitudes sobre la democracia y el buen

gobierno, se realizó una encuesta de opinión en Lima Metropolitana. Para este fin, los miembros del equipo y los técnicos de la empresa encuestadora se reunieron en muchas oportunidades para afinar conceptos y precisar las preguntas que se incluyeron en la encuesta. Esto llevó a la elaboración de un cuestionario que se administró a una muestra de 602 personas mayores de 18 años (lo que, de acuerdo a la encuestadora, permitió un margen de error de $\pm 4.1\%$ para un nivel de confianza de 95.5%). Las preguntas del cuestionario se definieron en base a la información recabada por el equipo de **AGENDA: Perú** hasta ese momento, considerando que la encuesta no debería tomar más de 20 minutos por persona entrevistada. Una prueba del cuestionario con 40 entrevistados llevó a introducir modificaciones para simplificar algunas de las preguntas, a fin de evitar confusiones.

La encuesta de opinión se administró durante un período de una semana, y la empresa encargada procesó la información en una serie de cuadros estadísticos y la entregó al equipo de trabajo con una serie de observaciones sobre los resultados más saltantes. El equipo del proyecto recurrió frecuentemente a la información estadística de la encuesta para analizar resultados, corroborar observaciones obtenidas por otros medios y explorar matices de opinión (por ejemplo, contrastando los puntos de vista de personas de diferentes edades y género).

Los resultados cualitativos de los *focus group* y cuantitativos de la encuesta dieron más de una sorpresa, y llevaron tanto a introducir cambios como a incorporar nuevos elementos importantes en el diagnóstico inicial. Por ejemplo, las diferentes percepciones de los líderes de opinión y de los ciudadanos en general acerca del racismo, del papel del Estado, de las instituciones confiables y de la inseguridad, entre otros aspectos, hicieron necesario modificar y matizar muchas de las ideas preliminares del equipo de trabajo. Los *focus groups* y la encuesta permitieron contar con una abundante fuente de información sobre los puntos de vista de ciudadanos y el público en general, lo que enriqueció enormemente el análisis de los problemas y perspectivas de la gobernabilidad democrática en el Perú.

Preparación y modificación del documento marco

Los resultados del trabajo preparatorio, del trabajo con líderes de opinión y su contraste con las perspectivas del público en general, permitieron elaborar la primera versión del documento marco sobre gobernabilidad democrática. Este documento fue el eje en torno al cual se fueron estructurando los resultados del Proyecto **AGENDA: Perú**. Desde la formulación del primer esquema anotado hasta la versión final en forma de libro, el documento marco fue articulando el discurso común del equipo de trabajo y se convirtió en el lugar donde se fue sistematizando la información obtenida a lo largo del proyecto.

El esquema anotado del documento marco se preparó luego de terminar el trabajo preparatorio y el trabajo con profesionales y líderes de opinión. El primer borrador se escribió una vez concluido el sondeo de opinión en Lima Metropolitana y fue discutido en el Taller de Reflexión y Diseño realizado en Lima (véase la siguiente sección). La segunda versión, que se publicó en forma de documento de discusión, incorporó las modificaciones y sugerencias de los participantes en el Taller de Reflexión y Diseño. Sirvió, además, de base para convocar las diversas reuniones en el interior del país y para desarrollar las primeras actividades de difusión (en particular, los encartes en el diario *La República* y el suplemento especial en la revista **CARETAS**).

En la elaboración de las sucesivas versiones del documento marco participaron todos los miembros del equipo de investigación. En primera instancia se encargó a cada uno de los miembros del equipo la redacción de una parte del documento, procediéndose a la discusión y corrección conjuntas de las sucesivas versiones. El resultado final fue, realmente, un documento colectivo

La tercera y última versión incorporó modificaciones que surgieron, tanto como resultado del trabajo en el interior del país como de los numerosos comentarios recibidos a partir de la difusión de los resultados preliminares. Esta última versión evolucionó a lo largo de varios meses

a través de intensas discusiones entre los miembros del equipo de **AGENDA: Perú**, y estuvo a cargo de uno de los directores del proyecto. Algunas de las decisiones tomadas durante este período fueron evitar, en la medida de lo posible, el uso de tecnicismos y lenguaje complicado en la preparación del informe final, limitar su extensión a un máximo de 150 páginas en formato de libro pequeño, y emplear los servicios de una editorial con amplia experiencia en la distribución de libros en todo el territorio nacional. Se trató así de asegurar la más amplia difusión del informe final del proyecto.

Taller de Reflexión y Diseño

La primera versión del documento marco sobre gobernabilidad democrática fue discutida en un Taller de Reflexión y Diseño convocado para examinar los resultados preliminares de **AGENDA: Perú**. Este documento se repartió a los participantes con anticipación y sirvió como "pre-texto" —en el doble sentido de texto previo y de motivo para el evento— para la realización del Taller de Reflexión y Diseño (TRD). La idea general del TRD fue propiciar un amplio intercambio de ideas y motivar la reflexión colectiva sobre la gobernabilidad y la democracia en el Perú.

El TRD es una reunión con objetivos y características especiales, derivada de la *Search Conference*, que fue desarrollada originalmente por el Centro de Relaciones Humanas del Instituto Tavistock en Londres, bajo la dirección de Eric Trist y Fred Emery.¹ El TRD tiene una estructura y un formato general que debe ser ajustado a las exigencias del problema y la situación bajo estudio. El equipo de **AGENDA: Perú** adaptó este formato

¹ Véase: David Morley y Eric Trist, "A Brief Introduction to the Emerys' 'Search Conference,'" en Eric Trist y Hugh Murray, *The Social Engagement of Social Science, Volume II: The Socio-Technical Perspective*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1993; y Merrelyn Emery, *Searching: for New Directions, in New Ways, for New Times*, Canberra, Australia and Toronto, Canada, Ontario Ministry of Labour, Ontario Quality of Working Life Centre, 1982.

general a los requerimientos del proyecto, y en particular a la necesidad de obtener la mayor información posible del taller para preparar el diagnóstico de los problemas de la gobernabilidad democrática y la agenda para empezar a resolverlos.

El TRD de **AGENDA: Perú** consistió en un evento de tres días de duración, con una secuencia de reuniones de grupo y de plenarias, cuya característica principal fue poner en contacto a personas de grupos sociales muy diversos, quienes en circunstancias normales no hubieran tenido la oportunidad de intercambiar ideas y de explorar asuntos de interés común en un ambiente abierto y no jerarquizado. El TRD fue conducido por los directores del proyecto, quienes actuaron como coordinadores para facilitar el desarrollo del evento. Si bien ambos directores tenían amplia experiencia en eventos de esta naturaleza, para asegurar la buena marcha del TRD se contó, además, con los servicios de dos psicólogos especializados en dinámica de grupos.

Con el objeto de garantizar el libre intercambio de ideas y opiniones los TRDs son eventos cerrados. El TRD de **AGENDA: Perú** no fue una excepción. Las afirmaciones y planteamientos específicos no fueron atribuidos a participantes individuales y, en la medida de lo posible, se buscó llegar a consensos pero sin forzar acuerdos. Todas las opiniones y puntos de vista expresados fueron registrados, poniendo especial atención a las opiniones divergentes que no coincidieron con el sentir mayoritario.

Los objetivos específicos del TRD de **AGENDA: Perú** fueron:

- **Objetivo tarea:** obtener reacciones, comentarios y sugerencias para enriquecer el diagnóstico contenido en la primera versión del documento marco, e identificar temas prioritarios para una agenda de iniciativas destinadas a consolidar la gobernabilidad democrática.
- **Objetivo de dinámica de grupo:** registrar y discutir acerca de las relaciones que se establecen entre el comportamiento de los diversos

grupos y los temas en discusión en el TRD, con el fin de motivar la reflexión colectiva y tomar conciencia de los vínculos existentes entre las actitudes individuales, la dinámica grupal y el discurso sustantivo a lo largo del evento.

- **Objetivo de aprendizaje individual:** estimular el aprendizaje de cada uno de los participantes, ayudándolos a procesar los diversos tipos de información —sobre el tema en discusión, el comportamiento grupal y las reacciones individuales— que se producen durante el TRD.

En la organización de un TRD se consideran cuatro tipos reuniones: grupos de trabajo definidos por los organizadores, grupos de trabajo autodesignados, grupos de discusión y reuniones plenarias. En el caso de **AGENDA: Perú**, el Taller de Reflexión y Diseño no incluyó grupos de trabajo autodesignados por considerarse que, dada la naturaleza del evento y las limitaciones de tiempo, su contribución al logro de los objetivos del evento no hubiera sido significativa.

Los grupos de trabajo designados por los organizadores del TRD tuvieron como función principal debatir el documento marco que se distribuyó previamente al evento. Los grupos de discusión son grupos designados por los organizadores, mezclando a los integrantes de los grupos de trabajo, para obtener los puntos de vista de los participantes sobre el desarrollo del TRD, y sobre la manera de mejorarlo. Las reuniones plenarias convocan a todos los participantes en el TRD, y en ellas se hace la presentación inicial del evento, se recogen las primeras impresiones sobre el tema en debate (registradas en papelógrafos murales), se intercambian informes de avance de los grupos, y se presentan las conclusiones y examina el grado de consenso o disenso sobre ellas.

Los resultados del TRD de **AGENDA: Perú** ayudaron en la preparación de una segunda versión preliminar del documento marco, que fue publicada y ampliamente difundida con el carácter de un “documento

de discusión” para recibir comentarios y sugerencias. Esta segunda versión se distribuyó a todos quienes habían colaborado con el proyecto, así como a un gran número de profesionales, líderes de opinión y dirigentes de organizaciones base solicitando sus reacciones. En forma adicional, esta segunda versión del documento marco proporcionó el material para la difusión de los resultados preliminares a través de siete encartes en uno de los principales diarios de circulación nacional, *La República*, y un suplemento en *CARETAS*, la revista semanal más importante del Perú.

Trabajo en el interior del país

Las diferencias regionales y la heterogeneidad, que han sido una característica tradicional del Perú, se han agudizado en el curso de las múltiples crisis experimentadas durante los últimos decenios. Esta situación ha generado una importante demanda por autonomía y desarrollo en las diversas regiones del país, y las élites locales han desarrollado sus propios puntos de vista sobre una variedad de temas, y en particular sobre la gobernabilidad del Perú.

Tomando esto en consideración, el equipo de trabajo de **AGENDA: Perú** tomó la decisión de recoger puntos de vista, opiniones y planteamientos en el interior del país. Esto permitió obtener una visión compartida más realista y plural de los problemas de la gobernabilidad democrática en el Perú, que se enriqueció significativamente con los aportes de las diversas regiones del país. Sin embargo, limitaciones operativas y financieros hicieron necesario empezar el trabajo del proyecto en Lima Metropolitana, de tal forma que se procedió a trabajar en el interior del Perú sólo durante el segundo año del proyecto.

Las actividades que se desarrollaron en las diversas regiones fueron coordinadas por Antonio González Norris, quien se asoció al equipo de trabajo como consultor para este fin, y las actividades reprodujeron a escala nacional el trabajo realizado en Lima Metropolitana. A lo largo de

un año se visitaron ocho ciudades. En Trujillo, Arequipa y Cusco se desarrollaron talleres de trabajo, adaptando el Taller de Reflexión y Diseño realizado en Lima a las condiciones locales. En Chiclayo, Cajamarca, Tarapoto, Ayacucho y Tacna se desarrollaron seminarios de un día de duración, presentando los resultados preliminares del proyecto y recogiendo reacciones y sugerencias. En cada una de estas ciudades se utilizó la ocasión para entrevistar autoridades y personalidades locales, complementando las entrevistas a líderes de opinión realizadas en Lima Metropolitana. Además se realizaron *focus groups* y una encuesta de opinión en el "resto del país." La idea central del trabajo en el interior del país fue obtener puntos de vista sobre la gobernabilidad del Perú en conjunto, y no sobre la gobernabilidad de cada región o provincia.

Los **talleres de trabajo** fueron reuniones de dos días de duración en las que se buscó repetir, aunque en una dimensión menor, la dinámica del TRD realizado en Lima. Siguiendo lo establecido en el TRD, se repartió previamente la versión preliminar del documento marco, y cada taller consistió en una secuencia de reuniones de grupos de trabajo, grupos de discusión y plenarias. Además, se trató de convocar a la más amplia gama posible de participantes en cada una de las tres ciudades en que se realizaron los talleres, lo que hizo que los diálogos iniciales fueran bastante difíciles. Por ejemplo, en un caso la experiencia de varios años de agria confrontación política se manifestó en una abierta desconfianza entre los participantes del taller, lo que motivó varias interpretaciones de los conductores del evento para limar asperezas y facilitar el debate.

Los **seminarios** fueron reuniones de un día de duración, en las cuales se privilegió el objetivo de recoger reacciones sobre la versión preliminar del documento marco, distribuido con anterioridad a los participantes. Si bien no se puso énfasis en los aspectos de dinámica de grupo y de aprendizaje individual, fue posible apreciar claramente la influencia del contexto regional en las actitudes, comportamiento y preocupaciones de los participantes en los seminarios realizados en cinco ciudades del interior del país.

Para obtener los puntos de vista de los ciudadanos en general, se realizaron seis *focus groups* con varones y mujeres jóvenes del estrato bajo superior en Cusco, Arequipa y Trujillo. Asimismo, se administró una encuesta de opinión en 18 poblados de más de 20,000 habitantes, excluyendo Lima Metropolitana y el Callao, lo que representa al "resto del país" de acuerdo a las prácticas de las empresas encuestadoras. La muestra representativa incluyó a 1508 personas mayores de 18 años a quienes se les planteó un cuestionario similar al que se usó en Lima Metropolitana (de acuerdo a IMASEN, la empresa encuestadora, este número de encuestados permite un margen de error de + - 3.5% y un nivel de confianza de 95.5%).

Los resultados de los talleres de trabajo, seminarios, *focus groups* y de la encuesta de opinión realizados en el interior del país hicieron necesario modificar significativamente la versión preliminar del documento marco. La incorporación de nueva información y, sobre todo, de perspectivas diferentes a las de Lima Metropolitana permitió matizar las apreciaciones iniciales y ofrecer una visión genuinamente compartida en el nivel nacional sobre la gobernabilidad del Perú. Esto condujo directamente a la preparación de la tercera y definitiva versión del documento marco sobre gobernabilidad democrática en el Perú.

Al redactar *Democracia y Buen Gobierno*, el documento final del proyecto **AGENDA: Perú**, se evitó darle un sesgo excesivamente académico (por ejemplo, no se introdujeron citas bibliográficas ni notas al pie de página, si bien se añadió una bibliografía). Se trató de presentar los puntos de vista sobre gobernabilidad en el mismo lenguaje en que fueron expresados, por lo que las cursivas en *Democracia y Buen Gobierno* (en alusión intencional al texto del cronista Guamán Poma de Ayala) indican que la frase proviene directamente de las entrevistas, de quienes intervinieron en los diversos eventos del proyecto, o de los participantes en los *focus groups*. La intención del equipo de trabajo fue presentar un texto accesible y sencillo, que recogiera con fidelidad las voces del gran número de peruanos que contribuyeron a él.

Difusión de resultados

La difusión de los resultados de **AGENDA: Perú** no se entendió como un subproducto o una consecuencia de sus actividades y eventos, sino como parte integral del proyecto. Además de realizar el diagnóstico sobre problemas de gobernabilidad y de proponer una agenda para hacerles frente, uno de los objetivos principales de **AGENDA: Perú** fue promover el debate sobre estos temas y contribuir a la generación de espacios donde este debate pueda desarrollarse públicamente.

Las actividades de difusión se iniciaron prácticamente desde la conformación del equipo de trabajo, y fueron incrementándose conforme se obtuvieron resultados parciales y se avanzó en la preparación de las sucesivas versiones del documento marco. Los medios de difusión empleados fueron los siguientes:

- Artículos preparados por los miembros del equipo de trabajo y entrevistas en periódicos, revistas, radio y televisión, que tuvieron lugar a lo largo de todo el proyecto.
- Presentación de los resultados en los más diversos foros: asociaciones juveniles, asociaciones de educadores, agrupaciones populares de mujeres, asociaciones de universitarios graduados en el exterior, centros de investigación, gremios empresariales, sindicatos, grupos religiosos, universidades y el Centro de Altos Estudios Militares, entre muchos otros.
- Publicación de la segunda versión del documento marco en la forma de documento de trabajo para la discusión, con el título *Democracia y Desarrollo en el Perú: Hacia una Agenda para la Gobernabilidad Democrática*, en julio de 1994.
- Publicación en agosto de 1994 de un suplemento especial de 16 páginas en la revista CARETAS, titulado *Gobernar en Democracia*:

Agenda y Desafío, con un resumen de los primeros resultados del proyecto.

- Publicación del documento de trabajo para la discusión preparado en julio de 1994, editado periódicamente y con material gráfico adicional, en siete fascículos en el diario *La República*, en los meses de octubre y noviembre de 1994.
- Producción y propagación de diez programas de radio de una hora de duración con la presentación y debate de los resultados, organizados por temas, del proyecto **AGENDA: Perú**. Las emisiones se llevaron a cabo entre fines de noviembre y principios de diciembre de 1994 en una radioemisora de alcance nacional y las cintas grabadas se distribuyeron a radioemisoras de provincias.
- Publicación del libro *Democracia y Buen Gobierno* con el documento final del proyecto **AGENDA: Perú**, en marzo de 1995 por la Editorial Apoyo S.A. La segunda edición, con un nuevo prefacio de los directores del proyecto, se publicó en setiembre de 1996.
- Publicación de la traducción al inglés del documento final del proyecto **AGENDA: Perú**, con el título *Democracy and Good Government*, en julio de 1995. Este documento se distribuyó ampliamente en el extranjero.
- Publicación de un artículo en la revista Internacional *Development*, de la Sociedad para el Desarrollo Internacional con sede en Roma.
- Conferencias nacionales e internacionales dictadas por los miembros del equipo del proyecto en diversas partes del territorio nacional y en Canadá, Estados Unidos, Italia, Chile, España y Venezuela.

En forma adicional, los resultados del proyecto **AGENDA: Perú**, y en particular los temas identificados en el rubro de "cultura democrática"

de la agenda, sirvieron de antecedente para un programa de estudios y donaciones a organizaciones no gubernamentales denominado Democracia Participativa (DEMPAR). Este programa, que se encuentra en ejecución durante 1995-1997, cuenta con US \$2.5 millones financiados por USAID y administrados por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), institución con la que estuvieron afiliados temporalmente varios miembros del equipo de **AGENDA: Perú**. Asimismo, los resultados obtenidos permitieron diseñar la segunda etapa de actividades que se derivan del proyecto **AGENDA: Perú**, en las cuales se explorará en detalle algunos de los temas de la agenda.

LIMITACIONES DEL ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico adoptado en el proyecto ha sido relativamente novedoso, y como tal tiene limitaciones que es necesario mencionar. Además, durante la ejecución del proyecto los miembros del equipo recibieron críticas y sugerencias que, en la mayoría de los casos, ayudaron a introducir ajustes y mejorar la metodología.

Una primera limitación se refiere a la decisión de privilegiar las opiniones y puntos de vista, que expresan percepciones, sentimientos y actitudes, en vez de basar el diagnóstico de los problemas de gobernabilidad en datos estadísticos e indicadores cuantitativos (por ejemplo, ausentismo electoral, número de candidatos en elecciones municipales, y otros similares) que supuestamente darían resultados más "objetivos" que los obtenidos mediante una investigación basada en consultas con actores políticos y ciudadanos. En el Perú existen estudios cuantitativos sobre participación en actividades políticas, algunos de ellos muy recientes, y un examen de sus resultados muestra lo difícil que es elaborar un diagnóstico y una agenda a partir de ellos. En todo caso, material de este tipo fue revisado como antecedente para las actividades de **AGENDA: Perú** y hubiera sido posible incorporar una serie de tablas en el informe final. Sin embargo, la decisión de mantener el texto sencillo y asequible hizo descartar esta opción.

Una segunda limitación, derivada del énfasis que se puso en recoger versiones de actores políticos y ciudadanos, podría ser el carácter “subjetivo” de las apreciaciones de quienes participaron en las diversas actividades del proyecto (entrevistas, Taller de Reflexión de Diseño, talleres de trabajo, seminarios, *focus groups*, encuestas de opinión), las cuales proporcionaron el material de base que fue procesado por los miembros del equipo. Sin embargo, desde la perspectiva de **AGENDA: Perú**, el funcionamiento de una democracia depende, en gran medida, de las actitudes y percepciones de la ciudadanía que es el sujeto activo de las prácticas democráticas. Por lo tanto, un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática necesariamente tiene que basarse en lo que los propios ciudadanos, tanto líderes de opinión como personas comunes y corrientes, perciben, sienten y opinan acerca de la democracia.

La posibilidad de un “exceso de subjetividad,” que hubiera surgido si se hubiese registrado sin procesamiento o contraste alguno lo que se escuchó a lo largo del proyecto, trató de superarse promoviendo el intercambio de diversos puntos de vista en los eventos del proyecto, solicitando reacciones a los planteamientos expresados por otros participantes, comparando la información obtenida de diferentes fuentes, y sometiendo las apreciaciones de los líderes de opinión a un proceso de “comprobación” y ajuste mediante *focus groups* y encuestas de opinión. En forma adicional, el continuo intercambio de ideas entre los miembros del equipo permitió examinar, desde diferentes perspectivas disciplinarias, la información que se iba obteniendo, lo que ayudó a identificar puntos en común y facilitó la articulación de un diagnóstico y una agenda que reflejaran el consenso de quienes participaron en las actividades de **AGENDA: Perú**.

Sin embargo, hay quienes adoptan una posición crítica en relación a los estudios basados en información sobre percepciones, opiniones y actitudes, la cual se obtiene a través de instrumentos como los que fueron utilizados en el proyecto. En un caso extremo de academicismo, esto llevó a un crítico a plantear que todo lo dicho en el informe final del

proyecto **AGENDA: Perú** hubiera podido ser escrito sin necesidad de llevar adelante investigación alguna, y que bien pudiera haber sido escrito a partir de lo que los directores del proyecto conocían sobre el tema.

Este punto de vista supone que la realidad de la democracia es algo ajeno a la experiencia y la comprensión de los líderes de opinión y de los ciudadanos comunes y corrientes, y que no es necesario tomar en cuenta sus percepciones y actitudes para elaborar un diagnóstico de los problemas de la gobernabilidad democrática (estos problemas sólo podrían ser entendidos por los expertos en el tema). En contraposición, la metodología adoptada en el proyecto parte de revalorizar la palabra de los actores sociales y sus vivencias, colocándolas en el centro mismo del análisis de los problemas de gobernabilidad. Consistente con el intento de hacer de **AGENDA: Perú** un ejercicio democrático en sí mismo, el enfoque metodológico partió de la idea de que quienes mejor pueden explicar los problemas que enfrenta la democracia en el Perú son aquellos que los viven cotidianamente.

La carencia de una hipótesis definida previamente al inicio del trabajo podría considerarse como una limitación, si bien ésta fue una opción tomada conscientemente por el equipo de **AGENDA: Perú**. En todo caso, esta carencia de una hipótesis inicial en el proyecto no impidió que cada uno de los miembros del equipo tuviera su propia visión del problema bajo estudio, ni soslayó el debate acerca de los conceptos fundamentales de la gobernabilidad, sobre los planteamientos de diversos autores y sobre los temas que deberían ser abordados en el estudio. En las etapas iniciales del proyecto el equipo de trabajo trató de liberarse de ideas preconcebidas derivadas de la actividad académica y de las experiencias personales, manteniendo una actitud de apertura y disposición a la sorpresa. A medida que se fue procesando la información recabada, el esquema anotado de documento marco —que proporcionó una guía para organizar las primeras ideas— fue transformándose continuamente hasta convertirse en la versión final de *Democracia y Buen Gobierno*.

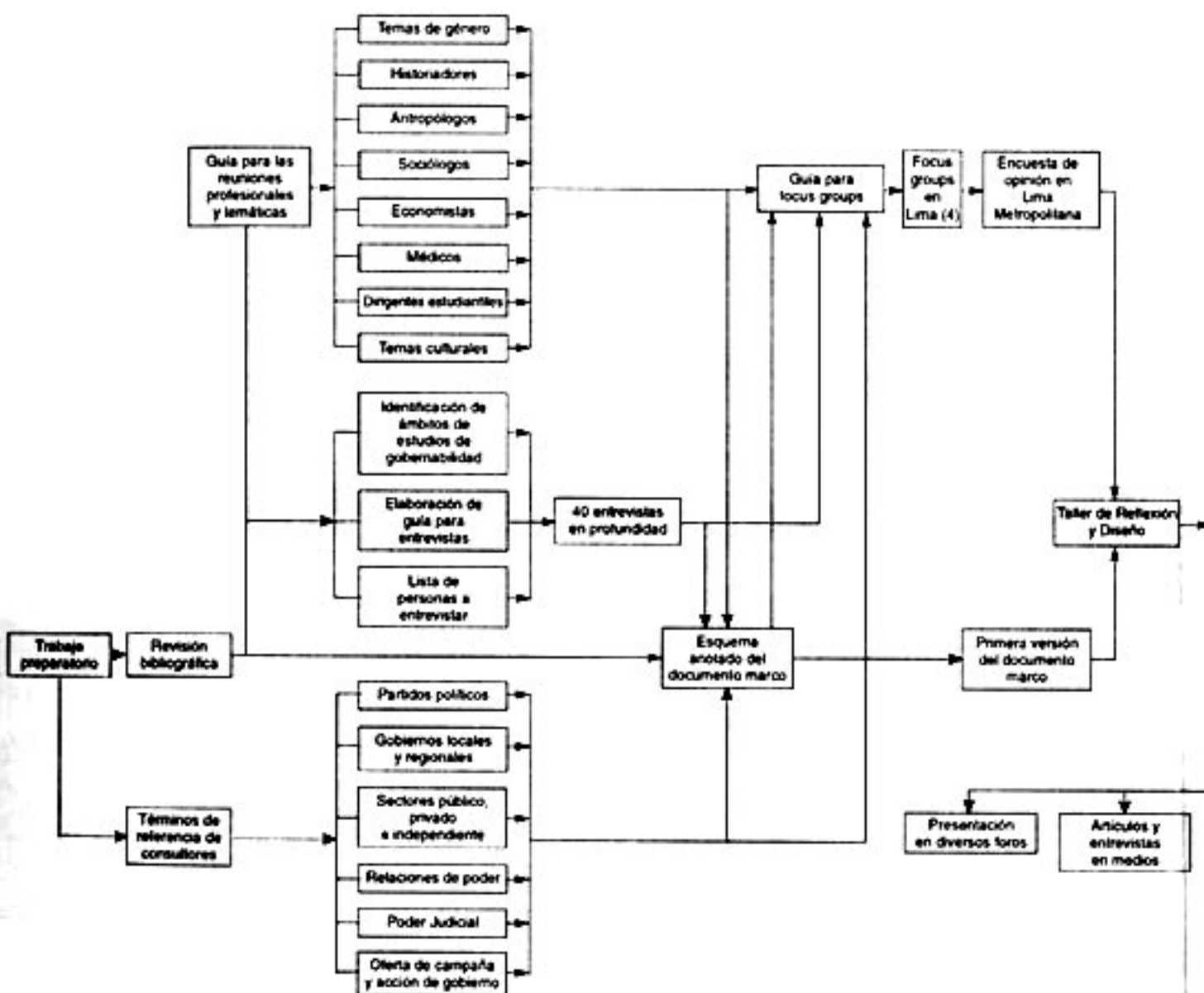
COMENTARIOS FINALES

El enfoque metodológico desarrollado por el equipo de **AGENDA: Perú** para el estudio de la gobernabilidad democrática estuvo dirigido hacia la preparación de un diagnóstico, la definición de una agenda de iniciativas y la creación de espacios de diálogo y consenso. La idea central fue desarrollar una metodología que permitiera incorporar los puntos de vista y actitudes de un conjunto diverso de actores sociales y políticos, tanto líderes de opinión como ciudadanos en general, cuyos intereses y perspectivas deberían reflejarse en los resultados del proyecto.

Quizás la característica más importante del diseño metodológico fue el contraste entre las opiniones de los líderes de opinión con las del público en general en diversas partes del país. Esto permitió elaborar una percepción compartida y consensual sobre los problemas de la gobernabilidad democrática en el Perú. En forma adicional, la organización de eventos tales como los Talleres de Reflexión y Diseño y los talleres de trabajo, en los cuales se reunió a un grupo heterogéneo pero representativo de las élites sociales y políticas, permitió contar con información sobre actitudes y comportamientos que difícilmente hubiera sido posible obtener de otra manera.

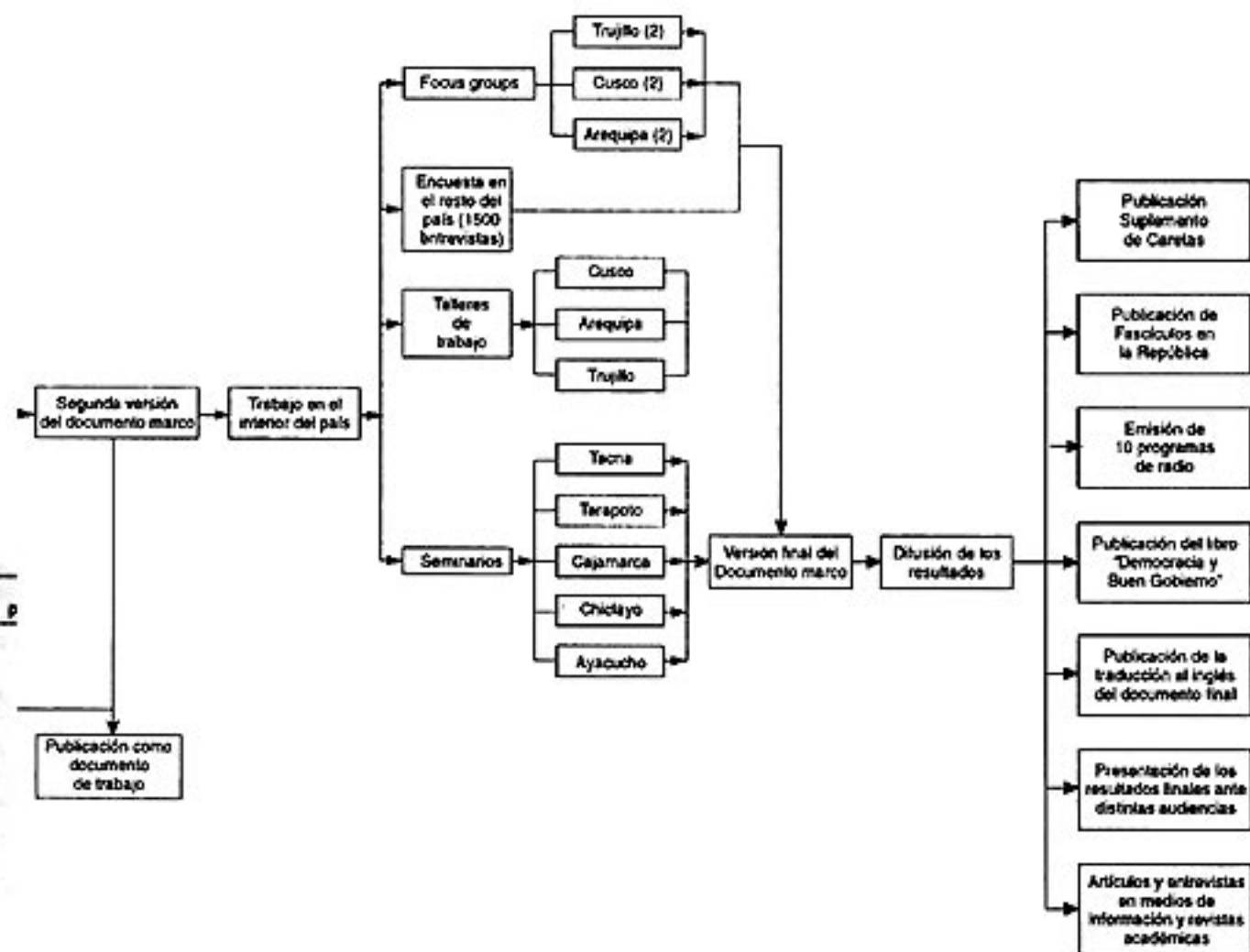
Democracia y Buen Gobierno, ahora en su segunda edición, resume los principales resultados del esfuerzo realizado por el equipo de **AGENDA: Perú** con la valiosa y desinteresada colaboración de varios cientos de peruanos. Además, se ha recopilado una gran cantidad de información que ha sido puesta a disposición de otros investigadores y estudiosos de la realidad nacional. Durante 1996-1998, las actividades de **AGENDA: Perú** entran en una segunda etapa, en la cual varios de los temas de la agenda —estrategias de desarrollo, reforma del Estado, cultura e identidad nacional, desarrollo social y lucha contra la pobreza, y planeamiento estratégico— serán abordados en la misma forma en que se realizó el diagnóstico.

ANEXO: DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS



TRABAJO EN LIMA METROPOLITANA

ACTIVIDADES DE AGENDA: PERÚ



TRABAJO EN EL
INTERIOR DEL PAÍS

DIFUSIÓN