

4. El inicio del método: identificar con claridad el problema que se busca resolver

Como se dijo, el Marco Lógico es, esencialmente, un método de resolución de problemas. Ello implica que su punto de partida sea la clara identificación de cuál es el problema que se busca resolver y, desde luego, a quien habría de resolverse tal problema.

El enfoque de resolución de problemas se caracteriza por referirse a una situación concreta, en la cual se identifican tres elementos centrales:

- Una **Situación Actual** (o situación problema), que corresponde a la realidad presente, en que una parte de la población no logra avanzar, en algún aspecto, hacia un estadio mejor;
- Una **Situación Potencial** (o situación deseada), que es ese estadio mejor, que sería viable alcanzar; y
- La presencia de determinados tipos de obstáculos o de **Barreras** existentes, las cuales impiden que la situación actual evolucione hacia la situación potencial detectada.

La solución a la situación-problema conlleva a determinar la manera de sobrepasar las barreras, de modo que la situación actual empiece a evolucionar hacia su potencial, en forma natural y estable. Los programas y proyectos específicos tienen el propósito, justamente, de actuar sobre esas barreras, de modo de eliminarlas o aminorarlas para así poder sobrepasarlas.

La forma más general de plantear una situación-problema es definir los componentes del proceso de cambio que debe operar sobre la situación actual a fin de lograr transformarla hasta la situación potencial.

La solución que se busca a la situación problema constituye el contenido del programa o proyecto que se empieza a formular. Debe recordarse que el proceso de formulación es un avance progresivo desde lo que en un principio es una simple idea hasta lo que al final será una propuesta de acción plenamente justificada y dimensionada, con especificación de recursos y formas organizativas tanto para ejecutar el proyecto como para operar las instancias organizadas por él.

La primera tarea que es necesario realizar al preparar un programa es identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos. Para ello se utiliza frecuentemente una metodología desarrollada originalmente por la AID, perfeccionada por la GTZ en su método ZOPP y adoptada por muchas otras entidades como parte de la Metodología del Marco Lógico.

Esta metodología se basa en la construcción de los llamados Árbol de Problema y Árbol de Objetivos para, a partir de este último, definir acciones que permitan atacar las causas del problema, combinándolas en alternativas de programa.

Los distintos pasos que contempla el método, y que se examinarán en detalle a continuación son:

- Identificar el problema principal
- Examinar los efectos que provoca el problema
- Identificar las causas del problema
- Establecer la situación deseada (objetivo)
- Identificar medios para la solución
- Definir acciones
- Configurar alternativas de programa
- Establecer el marco institucional para implementar la solución al problema

De estos pasos, los tres primeros se tratarán en este capítulo, mientras que el resto se discutirán en los capítulos siguientes.

4.1. Primer paso: Consensuar en cuál es el problema

La identificación de la situación problema es un proceso de análisis que implica la habilidad para considerar la situación desde distintos puntos de vista, que den una perspectiva equilibrada del conjunto de factores que están presentes y que han impedido que ella se resuelva. Ha sido de común ocurrencia, especialmente en los problemas recurrentes, que la falta de solución a ellos ha estado vinculada a un insuficiente diagnóstico, que ha resultado en una identificación insuficiente o errónea de los factores causales. Cabe señalar que este método puede ser aplicado por una sola persona, pero sus resultados son muy superiores cuando se trabaja en un equipo multidisciplinario. Asimismo, puede ser desarrollado en conjunto con la comunidad donde se realizará el programa.

En primer lugar el equipo encargado de desarrollar el programa deberá llegar a acuerdo respecto a cuál es el problema que se va a abordar. Ello puede parecer sencillo pero, por lo general, no lo es. Puede ser necesario sostener varias reuniones con el equipo del programa y con los involucrados hasta alcanzar consenso respecto a cuál es la mejor definición para el problema que se quiere solucionar.

Para la correcta aplicación del método, es importante que el problema sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida. Además, es necesario cuidar de no confundir el problema con la falta de una solución. “Hace falta un centro de salud”, “Se requiere un programa de capacitación” o “Hay que distribuir alimentos” son formulaciones incorrectas del problema. En cambio, “Existe una alta morbilidad”, “No hay suficientes trabajadores calificados” y “Los niños están desnutridos” podrían ser formulaciones correctas de los problemas.

Esta tarea se facilita si se inicia el trabajo realizando una lluvia de ideas sobre posibles elementos centrales del problema. Para este análisis es conveniente convocar un “Panel de 360 grados”. Dicho panel debería ser un foro en el cual se consulten las opiniones y posiciones de personas que están involucradas en la situación problema desde distintas perspectivas y experiencias. De allí su nombre de “360 grados”.

Este panel debe orientarse a buscar las respuestas más claras y precisas posibles a las siguientes preguntas guías iniciales:

- ¿En qué consiste la situación-problema?
- ¿Cómo se manifiesta? ¿Cuáles son sus síntomas?
- ¿Cuáles son sus causas inmediatas?
- ¿Qué factores, sin ser causas directas, contribuyen a agravar la situación-problema?

La importancia de estas interrogantes está dada por la necesidad de separar, hasta donde sea posible, los factores que pueden considerarse como causales de la situación-problema, de aquéllos que meramente condicionan la intensidad con que ésta se manifiesta.

La forma clásica de iniciar el diagnóstico participativo es la de reunir físicamente al panel en una sesión de lluvia de ideas (problemas). En ella, los miembros del panel señalan en frases cortas, elementos de la situación problema (la lluvia) y van consensuando en la ubicación de cada uno de estos elementos dentro del contexto general, tratando de determinar relaciones de causa-efecto. Con la ayuda del equipo técnico que conduce la aplicación del método, las “gotas” de la lluvia se van ordenando por temas componentes y éstos por causas y efectos. Al seguir este procedimiento, va conformándose una estructura llamada de “Árbol” por la manera de ramificarse de las relaciones causa-efecto.

Este procedimiento permite, por un lado, separar lo que son síntomas de los que son causas, y por otro, facilita la identificación de temas que constituyen nudos en torno a los cuales se concentran elementos del diagnóstico.

A continuación, cada uno de estos nudos del problema se trata por separado. Para ello ya no es necesario continuar con el mismo panel, sino que es conveniente convocar a paneles de 360 grados ad-hoc según el nudo de problema que se vaya a seguir analizando.

Contando ya con un nudo de problema más acotado, el nuevo panel debe continuar el proceso, partiendo desde ese nudo y haciéndose repetidamente la pregunta guía “¿por qué?”. Las respuestas individuales nuevamente van ubicándose en un contexto de relaciones causa-efecto, es decir, en una estructura de árbol. Es posible que en un primer momento el árbol aparezca algo invertido: muchos síntomas en la primera línea que, al ir preguntándose los “¿por qué?”, van encontrando respuestas comunes en las causas más inmediatas.

Por ejemplo, analizando un tema de desarrollo rural, con síntomas como: "los compradores que llegan al predio pagan malos precios"; "el pueblo queda muy lejos"; "nos engañan al pesar la producción"; "no sabemos cuánto pagan en el pueblo"; y otros similares corresponde una causa común: los productores están aislados del mercado natural y de esta situación se aprovechan los intermediarios. En el paso siguiente, al ir eliminando los síntomas y quedándose solamente con las causas más inmediatas, debe aparecer, en el ejemplo del desarrollo rural, por qué los productores están aislados del mercado natural: malos caminos, carencia de un puente, problemas de idioma, falta de medios de transporte, etc.

Es tarea de los asesores metodológicos proponer el reemplazo de los síntomas por los elementos causales, pero la sustitución debe contar con el consenso de los participantes antes de poder seguir adelante. De la habilidad de los técnicos para conducir una o varias sesiones de "lluvia de problemas" dependerá el éxito del método. Los beneficiarios son los que contribuyen con los síntomas iniciales, pero a los técnicos corresponde la responsabilidad de lograr que se llegue a una depuración de ellos y se vaya profundizando en las causas más inmediatas.

Con el trabajo multidisciplinario aparecen distintas formas de ver el problema o facetas de éste. Incluso con frecuencia surgirán distintos problemas que afectan a la localidad. Luego estas posibles definiciones del problema son discutidas por el equipo hasta alcanzar un acuerdo respecto a cuál es el problema principal que deberá ser solucionado mediante el programa.

Es frecuente que este problema principal sea uno que no estaba considerado desde un principio, sino que surgió al contraponer distintas visiones. Como ejemplo, están los famosos experimentos de Hawthorne, en que se seleccionó un grupo de trabajadores para capacitarlos en un nuevo procedimiento, y otro grupo similar, para que sirviera de control –es decir, sin capacitación, pero sujetos a las mismas mediciones de productividad-. Sorprendentemente, los incrementos inmediatos de productividad fueron similares en ambos grupos. La interpretación –confirmada posteriormente- fue que el solo hecho de darle atención similar a ambos grupos en cuanto a atención personalizada y medición de productividad, generaba un mejor clima laboral, y que este factor era uno de los determinantes de la productividad global. La solución del problema a resolver, entonces, debía incorporar como parte esencial, un mayor involucramiento de los trabajadores en definir detalles del trabajo, y una medición individual de la productividad.

El diagnóstico de una situación problema es esencial para dar con una solución adecuada. Realizar el diagnóstico, significa identificar las causas de diverso orden que determinan la existencia de la situación problema, o de que ésta no se haya solucionado. Estas causas no siempre son evidentes y es frecuente que la identificación de ellas dependa de la experiencia previa de cada posible observador del problema. Por ello es muy conveniente que la identificación de la situación problema sea realizada en un ambiente multidisciplinario, es decir, con la participación de personas que tienen distintas perspectivas para mirar y analizar el problema. Esta práctica permite que no se excluya alguna buena idea respecto a la esencia de la situación problema, que es lo que en definitiva habrá que resolver.

Como ejemplo, un caso, que se mencionará nuevamente, más adelante en el manual:

RECUADRO 3

TERCER CASO: EL CRÉDITO A MICROEMPRESARIOS

En un país latinoamericano, al igual que en otros, en el contexto de un compromiso gubernamental para superar la pobreza, se ubicó como parte de una posible solución, estimular el mayor desarrollo de la microempresa. El problema era ¿cómo hacerlo?

Los problemas de limitaciones en la tecnología, el bajo conocimiento del mercado y las prácticas de ventas tenían solución muy directa en posibles componentes de capacitación y asistencia técnica, pero el nudo central del financiamiento seguía presentando las preguntas recurrentes: ¿de dónde y cómo movilizar recursos hacia este sector?

Las respuestas más habituales, de invertir fondos públicos en crédito a la microempresa, tenían malos antecedentes de programas anteriores, en que no se había encontrado la institucionalidad idónea para entregar y recuperar pequeños créditos. Entonces vino la reflexión más profunda: ¿cuál era, en términos lógicos, el verdadero problema que había que resolver? En otras palabras, quien da crédito en forma normal es el sistema bancario ¿Por qué, entonces, el sistema no daba el crédito que requerían los microempresarios? La investigación de diagnóstico señaló que los bancos no conocían a los microempresarios, ya que para ellos invertir recursos en llegar a conocer al potencial cliente era caro y no se interesaban en clientes de poca magnitud de negocios individuales. Esto trasladó el problema a resolver en ver cómo se podía lograr que los bancos atendieran a los microempresarios y los estudiaran como a potenciales clientes. La respuesta la dio el propio sistema bancario: estaban dispuestos a considerar como potenciales clientes a los microempresarios si se les subsidiaba el costo de los estudios respectivos. Manifestaron no tener reticencias en darles crédito, si es que cumplían con las mismas normas sobre garantías que el resto de su cartera.

De allí nacieron dos programas públicos: uno destinado a licitar subsidios de atención de microempresarios, y otro destinado a entregar garantías de crédito para los mismos. Los programas operaron, los bancos recibieron el subsidio y atendieron a estos nuevos clientes. En el camino, descubrieron que este segmento de clientela tenía mejores porcentajes de recuperación de créditos que el resto de sus clientes, lo que les abrió nuevas perspectivas e interés por ellos.

A los dos años de funcionamiento, el programa de subsidios se cerró porque los bancos ya no necesitaron el estímulo adicional, sino que empezaron a atender masivamente a los microempresarios, por lo importante de sus operaciones en forma agregada.

Fuente: Elaboración propia

El caso muestra cómo el diagnóstico más profundo señaló cuál era el verdadero problema que había que resolver, lo cual permitió concentrar las energías creadoras en encontrar respuestas a preguntas que anteriormente ni siquiera se habían planteado.

Sistematizando la metodología para llevar a cabo un diagnóstico, se puede mencionar los siguientes puntos, que no son exhaustivos ni obligatorios en todo diagnóstico:

- En el diagnóstico es conveniente que se incorporen personas con distintas vivencias y puntos de vista, para ampliar el campo de exploración de causas y soluciones (360 grados).
- La pregunta básica, que se debe repetir una y otra vez, en forma reiterativa, es ¿Por qué? Consultadas distintas personas con diferentes vivencias, pueden dar respuestas distintas a esa pregunta. Todas ellas son válidas.
- Para cada respuesta, volver a preguntar ¿por qué?, tratando de averiguar las causas de las causas anteriores.
- Ante cada respuesta, preguntarse ¿podemos actuar para corregir eso? Si la respuesta fuese afirmativa, la cadena se detiene en esa rama –pero no en el resto-, y se anota la acción que se ha identificado que puede tomarse.
- Si la respuesta fuese negativa, repetir el procedimiento hasta el momento en que las respuestas apuntan a fenómenos sobre los cuáles es posible actuar en forma directa.

Aplicando esta recomendación al ejemplo del Caso 3, nos encontramos con un esquema como el siguiente:

CUADRO 8.
EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO

	¿Por qué?	¿Soluciones?	¿Por qué?	¿Por qué?
Microempresarios estancados	Calidad baja de los productos	Tecnología deficiente	Programa de capacitación	
	Mercado limitado	Sólo conocen su entorno inmediato	Programa de asistencia técnica	Elevado costo de estudiarlos como posibles clientes
	Poco capital	Bancos no los atienden		Programa de subsidio al estudio inicial de antecedentes
	Ventas ocasionales	Poco tiempo para buscar más clientes	Programa de asociatividad	Posible insuficiencia de garantías Creencia en que el sector es poco interesante Campaña para difundir la importancia económica del sector

Fuente: Elaboración propia

El cuadro muestra los dos elementos metodológicos señalados previamente. En primer lugar, la segunda columna tiene tantas filas como causas distintas hayan sido identificadas por personas que tienen visiones con perspectivas diferentes; en este caso son cuatro las causas identificadas. Es cierto que estas causas no son completamente independientes entre sí, dado que unas pueden involucrar a otras. Esto no es tan importante, ya que al final, habrá que actuar sobre todas ellas y en los planes de acción se pueden identificar eventuales complementariedades o superposiciones que, en su momento deberán resolverse. Lo realmente importante es que todos los elementos causales aparezcan, sin que se quede nada relevante en el tintero.

En segundo lugar, se detalla la secuencia de las preguntas conductoras (distintas columnas), la cual debe continuarse sólo hasta que se logra llegar a identificar las causas específicas sobre las que ya se puede fundamentar un programa de acción. En el ejemplo, esto se logró en una segunda vuelta de preguntas para el caso de los causales de tecnología, mercado y conducta individualista, pero requirió una vuelta adicional para el caso de la causa del financiamiento. Dependiendo de lo compleja que sea la situación, este esquema puede tener más filas y/o más columnas.

Las sesiones de lluvia de problemas generan un nudo de relaciones causales que, a primera vista contiene muchas relaciones cruzadas. Por ello, es necesario simplificar este cuadro y quedarse con relaciones principales y de tipo no circular. Esto implica llegar a definir un solo problema central, en torno al cual se ordenan las demás relaciones. El problema central debe ser muy específico, ya que, obviamente temas tan genéricos como “pobreza”, “infelicidad”, “falta de oportunidades”, u otros similares no tienen solución por la vía de programas o proyectos únicos.

Otro aspecto que es necesario tener en cuenta es que el diagnóstico es específico a una situación problema determinada. El mismo programa del Caso 3 fue replicado en otro país latinoamericano, dado el éxito que había tenido en su país de origen. Sin embargo, en la réplica no funcionó. ¿Por qué? Porque la situación problema era diferente: los microempresarios estaban acostumbrados a que los programas públicos les otorgasen financiamiento muy blando y no resistieron las condiciones más exigentes del crédito “normal” en la banca comercial. Los bancos no se interesaron mayormente en tenerlos como clientes y el esquema abortó.

Este último hecho es muy claro: las soluciones se vinculan a los problemas específicos y lo que es solución en un ámbito pudiera no ser apropiado para un ámbito diferente.

4.2. Segundo paso: identificar los efectos que tiene el problema

Una vez definido el problema central, el siguiente paso consiste en ordenar las relaciones causales que se levantaron mediante la lluvia de problemas. Estas relaciones se pueden definir en función de su relación con el problema central, en Efectos y en Causas. En la parte Efectos, aparecen las consecuencias que experimenta la población por el hecho de que el problema principal no se haya resuelto. En la parte de las Causas, aparecen los factores que determinan que el problema central exista.

El Árbol de Efectos representa en forma gráfica las distintas consecuencias del problema y como se relacionan con éste y entre sí. Un buen recurso para desarrollar esta tarea son las distintas ideas sobre definición del problema que se consideraron antes de decidirse por una de ellas. Es muy probable que buena parte de los efectos ya hayan sido mencionados al hacer la “lluvia de ideas” de posibles definiciones del problema.

La construcción del Árbol de Efectos se inicia dibujando un recuadro y escribiendo en él la definición acordada para el problema central. Luego se dibujan sobre éste nuevos recuadros, en los cuales se anotan las consecuencias más directas que la existencia del problema está causando. Enseguida se examina cada uno de los efectos anotados y se estudia si éste a su vez provoca otros efectos sobre el medio, las personas o la economía. Se continúa así hasta alcanzar un nivel razonable de detalle (no llegar hasta el juicio final!). Dos a cuatro niveles de efectos encadenados suelen ser suficientes para una adecuada descripción de los efectos generados por el problema.

RECUADRO 4 CUARTO CASO: LA SALUD DE VILLA ESPERANZA

Villa Esperanza es una localidad rural que tiene una población cercana a los 5.000 habitantes. Sin embargo, carece de algunos servicios básicos y tiene deficiencias en otros. Parte de la población adulta tiene problemas en su trabajo, por las ausencias reiteradas, causadas por frecuentes enfermedades gastrointestinales y otras infecciones. Al poder trabajar menos días en el año, los trabajadores asalariados ven mermados sus ingresos. Igual cosa sucede con los trabajadores que son productores.

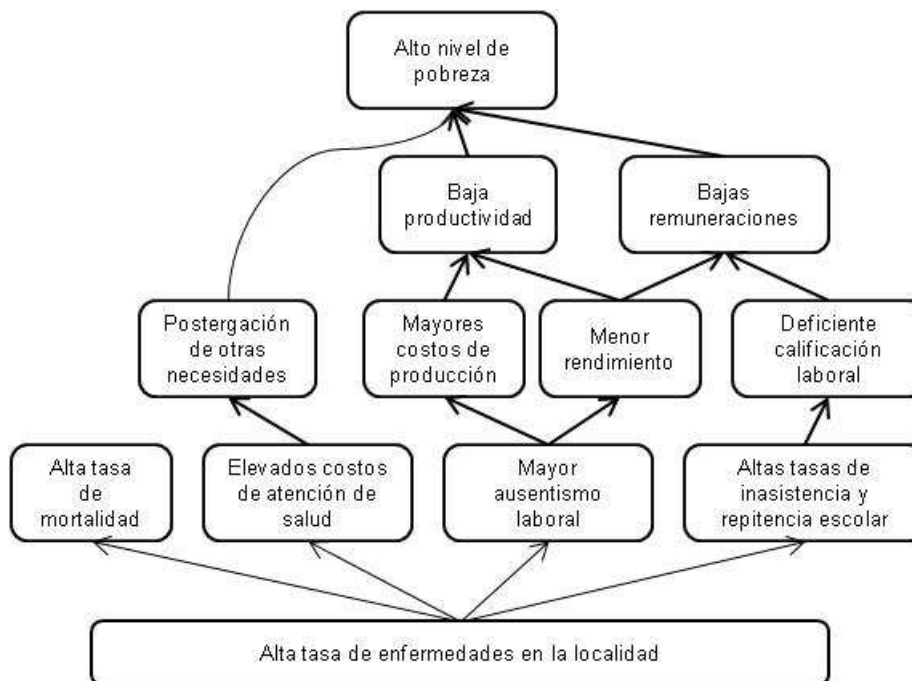
El diagnóstico inicial del problema indicó que el nudo del problema radicaba en las malas condiciones sanitarias, las cuales se manifestaban, también en la tasa de morbilidad del resto de la población. Al investigar por qué se daba esa alta tasa de morbilidad, se constató que en Villa Esperanza se consumía agua no potable sacada de un río vecino, que sus aguas servidas corrían a tajo abierto y que la población no tenía prácticas de higiene en la vida diaria.

Para complicar más la situación, Villa Esperanza no tiene habilitado un Puesto de Salud, sino que debe resolver sus problemas de salud en los poblados próximos. Esto último es muy difícil en algunas épocas del año, debido al mal estado de los caminos

Fuente: Elaboración propia

Tras identificar que el problema a resolver era la alta tasa de enfermedades en la localidad, se pudo construir el siguiente Árbol de Efectos:

DIAGRAMA 8
EFFECTOS DEL PROBLEMA



Fuente: Elaboración propia

El proceso no es tan sencillo como parece y puede requerir de muchas horas de trabajo al equipo del programa alcanzar un acuerdo sobre como graficar los distintos efectos y sus relaciones con el problema y entre ellos. Sin embargo, realizar este trabajo en forma seria y detallada sienta las bases para una buena identificación de los impactos y, por lo tanto, de los beneficios esperados del programa.

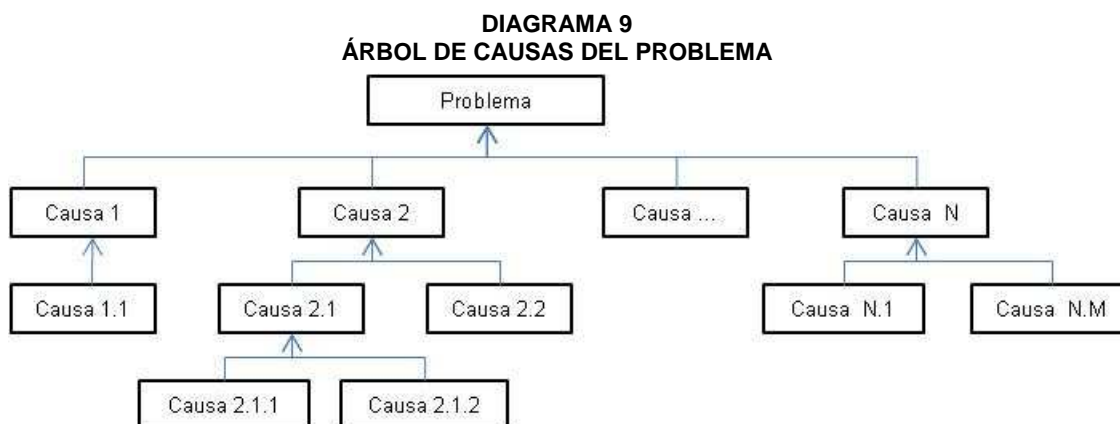
Si los efectos identificados son serios y ameritan trabajar para evitar que ocurran, se procederá al análisis de estrategias para la solución del problema. En caso contrario, es decir si la existencia del problema no genera, ni puede generar (en el corto o mediano plazo), efectos negativos importantes, se podrá abandonar aquí la iniciativa.

4.3. Tercer paso: Construir un modelo causal del problema

El siguiente paso consiste en construir un modelo analítico de las causas que han dado origen al problema que se ha escogido como central. En esta tarea puede ser de suma utilidad el revisar los resultados de la lluvia de ideas realizada para definir el problema, aunque debe tenerse presente que ahora nos interesa quedarnos con un conjunto escogido de relaciones, y no con todas aquellas que aparecieron en el paso 1. Esta simplificación de la realidad para llegar a un instrumento esquemático, es lo que se denomina “construir un modelo”, que en este caso, es el modelo del Árbol de Causas.

Para ello se procede en forma similar: se dibuja un recuadro y se anota en éste el problema identificado. Se dibujan inmediatamente bajo el problema las causas más directas, por obvias que parezcan, uniéndolas con flechas de abajo hacia arriba (siguiendo la relación causa-efecto) al problema. Luego nos preguntamos qué ha llevado a la existencia de dichas causas, identificando así las causas de las causas, las cuales se dibujarán en un segundo nivel bajo el problema, unidas por flechas a las causas más directas (de primer nivel). Continuamos con el procedimiento hasta donde sea razonable.

Una forma práctica de ordenar la identificación de los factores causales es la graficación de ellos en un Árbol de Causas, en el cual se establecen los factores participantes y las relaciones entre ellos. La forma general de un Árbol de Causas es la que se muestra en la figura siguiente:



Fuente: Elaboración propia

Si tomamos como caso de situación problema, "Bajo ingreso de productores rurales", y avanzamos en su árbol de relaciones por ejemplo, la Causa A podría ser "el régimen de lluvias es inadecuado", la Causa B puede ser "productores actúan en forma individualista", la Causa C puede ser "carencia de créditos", etc.

Cada uno de los factores causales directos (A, B,) ya identificados puede ser ahora analizado para descubrir sus propios factores causales, con lo cual la figura se va abriendo y ramificando cada vez más. Cada una de las causas de distinto orden puede ser identificada mediante la repetición sistemática de la pregunta ¿Por qué? ¿Por qué no se consiguen créditos? ¿Por qué no hay agrupamiento de productores?, etc.

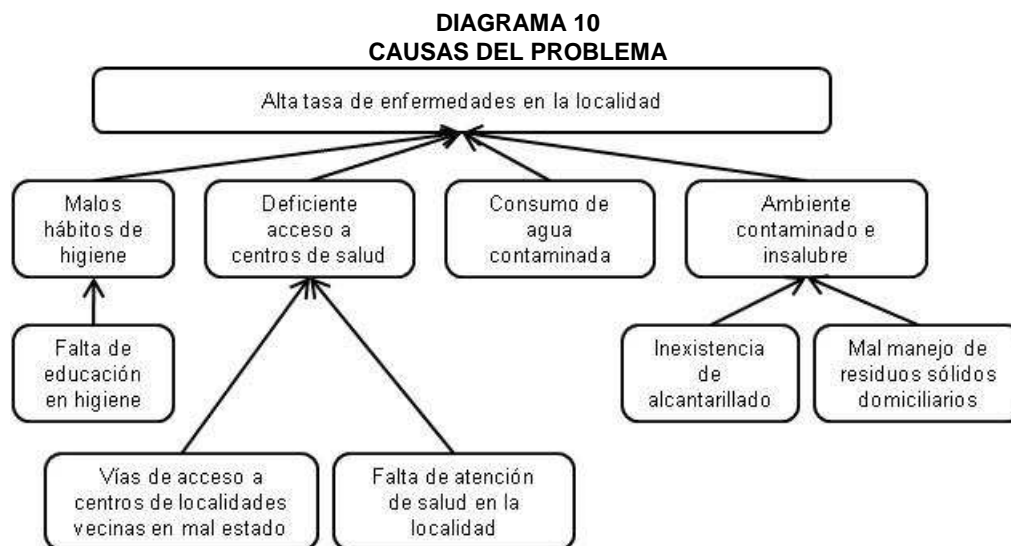
Las respuestas de los respectivos paneles a estas preguntas van dibujando las ramas del árbol, que a poco andar se convierte en un complejo diagrama de relaciones entrecruzadas, ya que es posible que algunos de los factores causales en segundo o tercer grado (causas de las causas más inmediatas) sean comunes a más de una rama a la vez, dando una configuración más compleja.

Por ejemplo, la carencia de Créditos (Causa N en la figura) puede deberse a que no hay oficinas del Banco en la microrregión (N1), a que no está clara la tenencia de la tierra (N2), a la poca cantidad de recursos con que cuenta el Banco (N3), etc. Nuevas preguntas pueden continuar indagando acerca de los motivos por los cuales se dan n1, n2, etc. hasta obtener un cuadro pormenorizado de las raíces de la situación problema.

Sin embargo, no es necesario llegar tan lejos, para definir mejor las estrategias a través de las cuáles se tratará de dar solución a la situación problema. Bastará con identificar la presencia de los principales factores, y detener el desglose analítico en el momento en que él refleje situaciones ya suficientemente conocidas. Este proceso sistemático de análisis debe conducir a una síntesis en la cual se conformen las estrategias más evidentes de solución.

Debe tenerse presente que es posible que aparezcan relaciones causales de tipo circular, como por ejemplo, (no hay crédito) => (no hay producción) => (no hay depósitos) => (no hay recursos para dar créditos); en tales casos en el árbol debe romperse este círculo vicioso, determinando un cierto ordenamiento causal válido sólo para el esquema: no hay crédito por el poco interés del Banco en los volúmenes actuales de producción, por ejemplo.

A continuación se presenta un posible árbol de causas para el problema identificado en el Caso 4.



Fuente: Elaboración propia

Por lo general es más sencillo identificar los efectos del problema que sus causas. Sin embargo, es especialmente importante el trabajar bien el árbol de causas, identificando tantas como sea posible. Ello ya que si no se detecta alguna causa importante el programa no la abordará, con lo cual se corre el riesgo de no solucionar adecuadamente el problema. Cabe hacer la importante anotación que cuando la experiencia muestra que el problema es recurrente, es decir, que ya ha sido tratado previamente y que no se ha logrado darle una solución adecuada, el diagnóstico causal no debe concentrarse solamente los ¿por qué? del problema mismo, sino que debe indagar en por qué no se solucionado las veces anteriores que se intentó¹³. Este análisis suele ser decisivo para encontrar ahora una solución que realmente funcione, como lo demostró el Caso 3.

Si ello fuese posible, en el análisis convendría avanzar hasta definir el carácter de los factores causales, en términos de si son **necesarios** -su ausencia permitiría resolver la situación-, o si son **suficientes** su sola presencia determina por sí la existencia del problema. Con esta mejor especificación, se podría avanzar con mayor seguridad hacia el diseño de una solución efectiva de la situación-problema. Por ejemplo, en el caso del desarrollo rural, factores causantes de una situación-problema específica del tipo “Productores rurales con bajos ingresos”, pudieran ser: i) Los beneficiarios no son considerados como sujetos de crédito por el banco; ii) El régimen de lluvias hace muy riesgoso el cultivo de los rubros de mayor valor comercial; iii) Los productores actúan en forma individualista. De estos factores, la carencia de créditos pudiese ser una causa suficiente para la situación-problema, mientras que el individualismo pudiera ser una condición necesaria.

¹³ Sobre este tema volveremos en la sección siguiente.

4.4. Cuarto paso: Analizar la manera como el problema afecta a distintos involucrados

Un aspecto de suma importancia para completar el diagnóstico de un problema, una vez definidos sus elementos y factores causales más obvios, es considerar los intereses y expectativas de las personas involucradas en ese problema y su posible solución. Distintas organizaciones, empresas, grupos e individuos participarán o estarán interesados en cualquier programa, por pequeño y sencillo que éste sea. Sus intereses pueden ser coincidentes, complementarios o incluso antagónicos.

Por ello es muy importante para el buen desarrollo del programa identificar a todos los involucrados y analizar sus intereses y expectativas con el propósito de aprovechar y potenciar el apoyo de involucrados con intereses coincidentes o complementarios al programa, disminuir la oposición de involucrados con intereses opuestos al programa y conseguir el apoyo de los indiferentes.

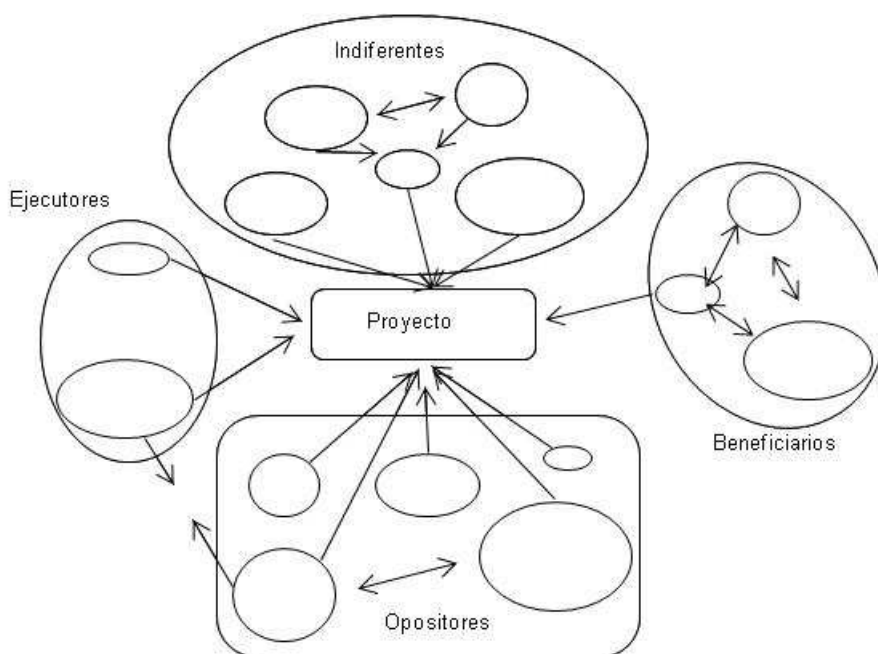
Ejemplos de posibles involucrados en un programa son:

- Los beneficiarios(as) del programa, directos e indirectos, quienes estarán interesados en que éste se ejecute.
- Quienes serán perjudicados directa o indirectamente por el programa (víctimas del programa) y que se opondrán a su ejecución.
- La comunidad de la zona en que se localizará el programa, cuyo apoyo u oposición dependerá del tipo de programa y sus expectativas o aprensiones.
- El promotor(a) del programa (persona o entidad) quién debería ser por definición el principal impulsor de la ejecución del programa (lo cual no siempre es cierto).
- El financista del programa (persona o entidad) cuyo principal interés será que los recursos se inviertan bien y, si se trata de un crédito, que éste sea repagado oportunamente.
- Las autoridades de gobierno, ya sean comunales, provinciales, regionales o nacionales cuya posición y rol respecto al programa dependerá de la función que desempeñen.
- Grupos ecologistas, que se opondrán a cualquier programa que impacte negativamente en el medio y apoyaran aquellos que protegen o mejoran el ambiente.
- Grupos étnicos interesados en defender sus derechos y su cultura o en buscar compensaciones por abusos pasados o discriminación actual.
- Organizaciones no gubernamentales –ONG- cuya posición respecto al programa dependerá de su misión institucional.
- Empresas proveedoras de insumos del programa o usuarias de los bienes o servicios que éste producirá, así como también aquellas que se verán afectadas por el programa.
- En ciertos casos, países limítrofes o la comunidad internacional en general también podrán tener intereses respecto al programa.
- Distintas iglesias o grupos religiosos pueden estar interesados en el programa si se sienten afectados materialmente o doctrinariamente.
- Asimismo, pueden jugar un rol importante para el programa organismos reguladores tales como servicios de sanidad (agrícola, ambiental), superintendencias de servicios, dirección de aeronáutica, autoridades portuarias, etc.

- Dependiendo de la tipología del programa, otras organizaciones o grupos interesados pueden ser la policía, las fuerzas armadas, partidos políticos o gremios
- Usuarios de la zona en que se localizará el programa, por ejemplo turistas, también podrán ser considerados como involucrados.

En el Análisis de Involucrados se trata de levantar un mapa de las personas que están involucradas en una situación problema y en alguna solución en particular. Estas personas se pueden ubicar en una escala que va desde los que tienen fuerte interés o motivación en resolver la situación problema, pasa por aquéllos que son indiferentes y concluye con las personas que tienen alguna oposición ya sea a que el problema se resuelva o – lo más probable- que se resuelva de determinada manera.

DIAGRAMA 11
MAPA DE INVOLUCRADOS



Fuente: Elaboración propia

Estas personas significan fuerzas contrapuestas, cuya resultante determinará el curso de acción a tomar y la velocidad o intensidad con que ello ocurra. Así, si las personas que se oponen a un programa logran movilizar influencias mayores que quienes apoyan el programa, lograrán que éste se posponga o que aborte. Un ejemplo de esto, es la acción de los ecologistas que se oponen a determinados proyectos que a su juicio pudieran alterar significativamente el medio ambiente.

Este tipo de situaciones puede darse a favor o en contra de alguna iniciativa. La situación específica debe reflejarse en el Árbol del Problema, como una cadena causal más –en el caso de la oposición- y el análisis debe profundizarse hasta el punto en que se encuentran acciones específicas mediante las cuales resolver la cadena causal negativa. Ello implica agregar elementos como modificaciones de trazados de vías, medidas de prevención de determinados riesgos, cambios de tecnologías, inclusión de beneficios adicionales u otras similares, destinadas a cambiar la correlación de las fuerzas contrapuestas.

En términos de instrumentos metodológicos, lo habitual es preparar un cuadro con dos segmentos: el de quienes se oponen a un proyecto o programa; y el del resto de involucrados, es decir, los que los apoyan y los indiferentes. Para cada segmento, es necesario identificar los argumentos que se esgrimen y asignar algún valor a cada uno de ellos: si la suma de los valores de las fuerzas opuestas es mayor, el programa o proyecto no prosperará. Se trata, entonces, de analizar la manera cómo cambiar esa correlación de fuerzas. Para ello, la estrategia es tripartita: i) incrementar las fuerzas de quienes apoyan; ii) sumar en sentido positivo a quienes se manifiestan indiferentes; y iii) modificar los aspectos críticos que cuestionan los opositores, de manera de aminorar su resistencia. Si esta estrategia tiene éxito, en algún momento se podrá destrabar la situación, ya que la correlación entre las fuerzas favorables y las opuestas se habrá modificado.

Un ejemplo de lo señalado es la penúltima fila del cuadro 8, que se refiere a que uno de los involucrados –el sistema bancario- no cree que el sector de microempresas pueda llegar a ser atractivo. La manera de enfrentar esta actitud, sería la de financiar la prueba de tratar con estos nuevos clientes.

Las conclusiones del Análisis de Involucrados deben incorporarse al Árbol del Problema y, más adelante, al Árbol de Objetivos.

Los elementos metodológicos mencionados –Árbol del Problema y Análisis de Involucrados-, no son de difícil aplicación, en la medida que no requieren de largos estudios ni cuantiosos datos estadísticos. Sólo requieren la decisión de conversar con las personas que saben del problema, porque lo viven diariamente o porque lo han estudiado previamente. El diagnóstico no puede ser realizado ni por una sola persona, ni mucho menos en el interior de un gabinete, sin salir a recoger los aportes participativos de quienes tienen algo que decir acerca del problema y sus posibles vías de solución. Precisamente, esta consulta participativa es una de las herramientas para cambiar la correlación de fuerzas de los involucrados: hacer que quienes son parte del problema sean también parte de la solución.

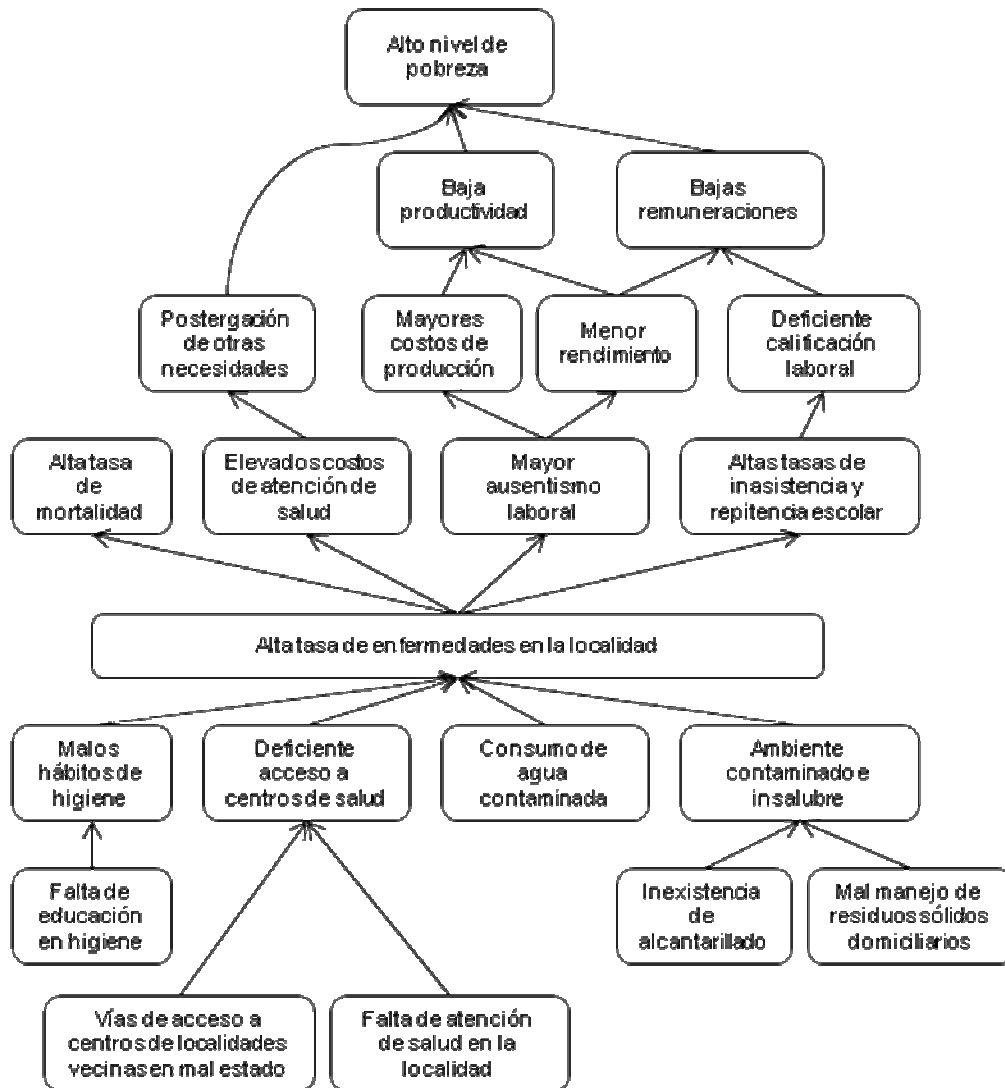
Por el contrario, la ausencia de un diagnóstico adecuado, realizado en forma multidisciplinaria y participativa, abre muchas dudas acerca de la pertinencia de los programas que buscan resolver un determinado problema. La inspiración de alguien que diseña un programa sin contar con un diagnóstico puede dar muy buenos resultados, pero también puede generar fracasos o resultados mediocres. La experiencia de organismos internacionales avala este juicio: el fracaso de los programas que no logran resolver los problemas –es decir, problemas que permanecen en el tiempo, a pesar de los programas que se ponen en práctica-, está estrechamente vinculado a la carencia de diagnósticos idóneos específicos y al diseño de programas en forma voluntarista y, en algunos casos, corrupta.

Por eso, en este Manual, se insistirá una y otra vez, que ninguna de las herramientas metodológicas que se detallan es un sustituto del diagnóstico. Todas ellas son, o para realizar el diagnóstico, o para implementar soluciones fundamentadas en ese diagnóstico. Sin diagnóstico, no hay Marco Lógico.

4.5. Quinto paso: construir el Árbol del Problema

Una vez completado el Árbol de Causas, este puede ser unido al Árbol de Efectos, creando así el Árbol de Causas-efectos o Árbol del Problema. En esta etapa es conveniente verificar que no aparezca una misma situación como causa y efecto a la vez (situación bastante frecuente). En tal caso habrá que revisar bien que se quiso decir al definir dicha situación y ver si se cambia la redacción de una de ellas o si se opta por dejarla sólo como causa o sólo como efecto. A continuación se presenta el árbol del problema correspondiente a la unión del Árbol de Efectos y del Árbol de Causas del cuarto caso (recuadro 4).

DIAGRAMA 12
ÁRBOL DEL PROBLEMA



Fuente: Elaboración propia

Cuando el equipo logra alcanzar consenso respecto al árbol del problema, habrá avanzado muchísimo en la preparación del programa. En efecto, los frutos de este árbol son múltiples y alimentan todo el resto del proceso de formulación y evaluación del programa.

4.6. Sexto paso: Identificación de estrategias plausibles de solución

Una vez identificado el problema y sus principales factores causales -los descritos en el Árbol-, es posible plantearse algunas estrategias alternativas para resolverlo, puesto que bastaría con suprimir alguna de las causas necesarias -y, desde luego, todas las identificadas como suficientes- para proveer ya una vía de solución de la situación. Si lo que se pretende es resolver integralmente la situación, habrá que actuar sobre los factores causales, mientras que si lo que se busca es sólo aliviar los síntomas visibles del problema, el campo de acciones posibles es obviamente mucho mayor. Si hubiese varios factores causales identificados como necesarios para la existencia de la situación problema, se tendrían diversas estrategias posibles, cada una de ellas vinculada a la remoción de algunos de los factores causales.

Cada una de las estrategias identificadas debe ser capaz de dar una respuesta integral a la situación problema, hasta resolverla. Por ello es que el primer paso en el proceso de identificación de las soluciones consiste en llegar a una definición de cuál es la situación futura deseada que será considerada -sobre todo por la comunidad- como una solución aceptable a la situación-problema. No es lo mismo, por ejemplo, en una situación de pobreza rural, plantear una solución tecnocrática, en la cual alguna institución desarrolla determinado programa hasta lograr que los rendimientos de la producción sean más adecuados a las potencialidades del suelo, para luego entregar el proyecto terminado "llave en mano" a los beneficiarios, que una solución participativa en la cual, junto con mejorar los niveles productivos, se propenda a la incorporación directa de los beneficiarios en las diferentes etapas de desarrollo del proyecto.

En el primer caso, la situación final considerada como deseable contemplará solamente los aspectos productivos y se considerará resuelta la situación-problema actual cuando efectivamente los suelos estén plenamente aprovechados. En el segundo caso, lo que se considera como deseable al final del proyecto es algo más complejo, ya que incluye tanto el uso más eficiente del recurso suelo como el avance simultáneo en la superación de la marginalidad de los beneficiarios. Al establecer con claridad cuál es la situación final que se considera como aceptable para la situación-problema, queda enmarcado el cuadro de referencia para el estudio de las posibles estrategias de solución. Todas ellas deben partir del mismo diagnóstico, priorizar el ataque a los factores detectados como causantes de la situación-problema y proponer una trayectoria a través de la cual se logre llegar a una situación aceptable como solución.

Por ejemplo, si el diagnóstico de una microrregión señalara niveles apreciables de pobreza rural, pese a que las condiciones naturales de los suelos susceptibles de ser explotados los hacen potencialmente aptos para la explotación de frutales (naranjas, por ejemplo), que pudieran ser vendidos a buen precio por haber demanda posible de productos cítricos, se pudiera señalar que una situación final deseada debiera comprender al menos dos elementos: las tierras ocupadas efectivamente en la producción de naranjas y los habitantes de la microrregión disponiendo de un ingreso medio determinado como cota mínima.

Frente a esta especificación caben diversas estrategias para llegar a la situación final. Algunas de ellas -no todas recomendables-, pudieran ser, por ejemplo:

- El Estado instala un poder comprador de naranjas y ofrece un precio de sostén atractivo para que cada productor se decida individualmente a cambiar su estructura de producción actual y se dedique a los naranjales.

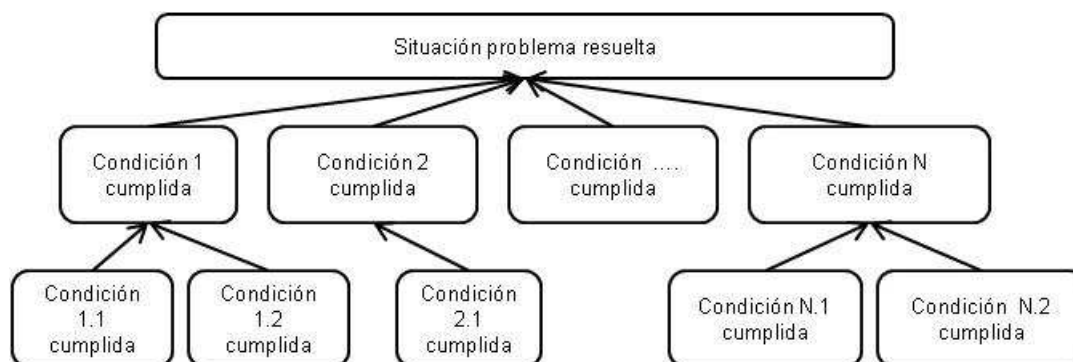
- El Banco de Desarrollo Agropecuario ofrece créditos a tasas de interés concesionarias para todos aquellos productores que sean buenos sujetos de crédito y que se decidan a plantar naranjales.
- La Corporación de Desarrollo Regional establece un proyecto para agrupar a los pequeños productores en una cooperativa, a la cual ofrece crédito y asistencia técnica para explotar cítricos.
- El Estado estimula a la empresa privada para que adquiera tierras en la microrregión y para que instale una agroindustria que procese cítricos y genere empleos entre los productores que vendieron sus tierras y no emigraron.

Todas esas estrategias cumplen en cierta medida con las condiciones preestablecidas - especialmente con la de poner los suelos a producir naranjas-, pero difieren en cuanto al papel de los pequeños productores: en algunas de ellas sólo son apoyados los productores que tienen ya cierta capacidad empresarial, mientras que en otras estrategias se trata de encontrar una solución que los englobe a todos, y en otra los pequeños productores dejan de ser tales y se facilita el traspaso de propiedad de la tierra hacia empresarios de vocación agroindustrial.

El ejemplo muestra la importancia que tiene una adecuada especificación de lo que son las expectativas de situación final que pueda ser considerada como una solución a la situación- problema. Si lo que se esperaba como solución, a partir del diagnóstico, era un mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores manteniendo su condición de tales, la estrategia de modernización de la producción vía cambios en la propiedad de la tierra no es ya válida.

Una vez decidida la estrategia de solución, la formalización de ella se puede facilitar mediante la construcción de un diagrama en el cual se describen los pasos que habría que recorrer para llegar al estado final o solución. Este diagrama también tiene la forma de árbol, por la progresiva ramificación que se va presentando a medida que se desglosa más finamente la estrategia. Se lo denomina habitualmente “Desglose Analítico” o Árbol de Objetivos para la Solución.

DIAGRAMA 13
ÁRBOL DE OBJETIVOS PARA LA SOLUCIÓN



Fuente: Elaboración propia

En el ejemplo, la situación resuelta puede ser “Productores vendiendo naranjas”; la Condición 1 puede ser la de regular la disponibilidad de agua para riego; la Condición 2, de obtener créditos; la Condición 3, la de organizar a los beneficiarios, etc.

Cada una de las condiciones de la estrategia de solución debe ser cumplida plenamente si es que se desea lograr el estado final. Para obtener el cumplimiento de cada condición se diseña una serie de acciones (indicadas con números). Por ejemplo, para regular la disponibilidad de agua habrá que construir presas y canales (1.1) y tendrá que establecerse un reglamento para el uso del agua (1.2), entre otras medidas.

La preparación de estos esquemas es todavía parte de la etapa de identificación de la situación-problema, pues ellos muestran la relación que se vislumbra entre los objetivos y las acciones que son plausibles, ya que si se propusieran objetivos para los cuáles no estuviera clara la manera global de abordarlos, éstos no serían válidos y se tendría que continuar profundizando en los fenómenos causales de la situación-problema, hasta llegar a una síntesis de la cual se pudieran concluir las estrategias válidas.

Sólo una vez que se llega a enunciar estrategias plausibles es posible dar por concluida la fase de identificación, para seguir luego con el trabajo de especificar más precisamente cada una de las eventuales soluciones, a fin de escoger luego la mejor de ellas y competir por los recursos necesarios para llevarla a cabo.