

Diseño de Proyectos

MÓDULO IV-V

Tema 5: Análisis de participación y análisis de problemas



Índice

Introducción	3
Objetivos	4
Orientaciones para el estudio	5
Contenidos	
1. Principales características del análisis de la participación	6
2. Cuestiones a tener en cuenta a la hora de seleccionar a los colectivos beneficiarios de los proyectos de desarrollo	9
3. Diferentes sistema para la realización del análisis de la participación ..	10
4. El análisis de los problemas: introducción	15
5. Problemas y necesidades	16
6. El análisis de problemas, paso a paso	18
Conclusiones	21
Bibliografía	
Bibliografía complementaria	23



Introducción

El análisis de la participación forma, junto con el análisis de los problemas, la base de partida inicial que permite reunir la información imprescindible para la construcción de un proyecto, según el EML. De hecho, ambos pasos son complementarios y configuran lo que entendemos por «hacer el diagnóstico de la realidad». El primero de ellos proporciona información sobre los diferentes agentes sociales que forman la realidad donde se quiere intervenir, sus necesidades, intereses y relaciones para, a continuación, determinar, dentro de la realidad analizada, quién o quiénes constituirán los grupos cuya situación pretendemos mejorar.

Por otro lado, este segundo análisis se centra en los problemas que afectan al colectivo seleccionado, presentando un esquema de las vinculaciones que se detectan entre esos problemas. Para ello el EML propone la construcción de un esquema de relaciones que se llama el «árbol de los problemas» y que, a riesgo de plantear una reducción de la realidad, ofrece una visión sintética y operativa de una situación determinada, con el propósito esencial de posibilitar la construcción de una intervención que tienda, precisamente, a superar esa situación inicial.

En el presente capítulo se describirán las principales características de estos dos análisis complementarios así como los principales métodos utilizados para la clasificación de los beneficiarios y los pasos conducentes al «árbol de problemas».



Objetivos

- > Estudiar a fondo las principales características del análisis de la participación, como etapa previa para la preparación de los proyectos de desarrollo.
- > Conocer los principales procedimientos utilizados para clasificar a los distintos agentes sociales (grupos, instituciones, autoridades, etc.), que pueden verse implicados en la preparación y ejecución de un proyecto de desarrollo.
- > Diferenciar las principales características del análisis de problemas.
- > Conocer las dificultades más comunes que se presentan a la hora de identificar y ordenar los problemas que afectan a un determinado grupo social o a una institución particular.
- > Examinar, mediante un caso práctico, cómo se realiza un análisis de la participación y un análisis de problemas.



Orientaciones para el estudio

En este tema se deberá prestar especial atención a dos etapas básicas en el método del marco lógico: la selección de los beneficiarios (y su posible modificación a lo largo del planteamiento del proyecto) y la correcta identificación y formulación de los problemas que queremos resolver con el proyecto.



Contenidos

1. Principales características del análisis de la planificación

Los proyectos que intentan intervenir en una situación de necesidad son vistos, a menudo, como si fueran empujados por sus propias prioridades en vez de las de los beneficiarios. Pueden ser percibidos como si fueran «de corto plazo, de corta vida, pensados desde arriba, centralizados, estandarizados, en la búsqueda de recursos a su favor, dependiente de donantes y negligentes de las estructuras administrativas y las normas sociales locales». No debemos, por tanto, olvidar que los proyectos que van dirigidos a mejorar el nivel de vida de las personas (ya sea a través de la educación, la salud o la generación de ingresos) deben contar, necesariamente, con la participación de las mismas y que si ello no fuera así estaríamos condenando a un fracaso casi seguro de la intervención que deseáramos poner en marcha. Ésta es la razón de incorporar el análisis de la participación como primer paso del EML: se trata de solucionar los problemas de la gente (aquéllos que recibirán el nombre de «beneficiarios»), pero primero debemos saber quiénes son y qué otros colectivos se hallan incluidos en la problemática que queremos abordar.

Los planificadores no podrán ser exitosos si imponen sus esquemas a las comunidades (o países) sin prestar atención a las prácticas, costumbres, reglas, leyes, creencias, valores y las formas de organización de la gente del lugar. Cualquier programa... orientado a cambiar el comportamiento... exige consideraciones culturales lúcidas y realistas para integrar los intereses políticos y económicos a nivel local, regional, nacional e internacional.

Kottack, 1995:3.

Una cuestión que debería quedar resuelta antes de seguir avanzando en el desarrollo de este capítulo es el problema que a menudo se plantea a la hora de organizar un taller de EML y no es otro que la eterna discusión entre si es posible empezar por el análisis de los implicados cuando no sabemos todavía qué problemas queremos resolver. Este es el argumento de los que proponen comenzar la identificación por los problemas, pues señalan la dificultad de precisar los beneficiarios directos sin saber todavía qué es lo que concretamente se propone realizar el proyecto, o dicho de una manera más precisa, cuál es el problema que pretende solucionar. Para los «defensores» del análisis de participación o



implicados como primer paso del EML, esta opinión puede ser planteada exactamente al revés: frente a la pregunta: «¿Cómo vamos a determinar quiénes son los beneficiarios y quiénes forman las restantes categorías si todavía no sabemos lo que vamos a hacer?», podemos responder con otra interrogación: «¿Cómo vamos a saber lo que queremos hacer si no sabemos a quién queremos mejorar?». Precisamente esta pregunta parte de una constatación evidente: los problemas no existen al margen de las personas concretas que los padecen, es decir, existen problemas porque hay personas y no al revés, por eso si no se logra establecer una vinculación clara y directa entre esas personas y aquellos problemas, la posibilidad de plantear proyectos irrelevantes o absurdos se incrementa de manera muy notable. En resumen, acabaríamos haciendo proyectos para «hacer cosas» y no para las personas.

Así pues, el análisis de la participación debe proporcionarnos, en primer lugar, un panorama lo más completo posible de la realidad social sobre la que nos proponemos intervenir. Para ello es necesario realizar una descripción del conjunto de los agentes sociales que forman parte de la misma, poniendo de manifiesto sus problemas específicos, sus intereses y las relaciones que tienen establecidas entre sí, tratando de huir de las constantes generalizaciones en las que se suele caer al respecto, describiendo a los implicados como categorías muy poco precisas del tipo «las mujeres», «los escolares», o «los profesores», etc., sin establecer las más elementales matizaciones.

Precisamente, son estas matizaciones las que nos ayudarán a adoptar un punto de vista particular, que no es más que el de los colectivos que han sido priorizados como aquéllos para los que haremos el proyecto. Parece fuera de toda duda que esa elección es predominantemente política y que en ella las técnicas ocupan un lugar secundario. La determinación del o de los colectivos beneficiarios constituye, por tanto, el propósito esencial del análisis de la participación y debe justificarse de la manera más convincente, pues constituye uno de los elementos centrales de cualquier proyecto.

Como se puede colegir de los planteamientos realizados hasta ahora, un proyecto no puede beneficiar a todo el mundo por igual, de hecho se puede establecer, casi desde un principio, una primera clasificación entre los colectivos que serán afectados positivamente por nuestra intervención, y los que no lo serán, para más adelante ir configurando una clasificación mucho más precisa de los implicados. Esta clasificación debería plasmarse en una tabla que, además de los beneficiarios directos, incorporara otra categoría que podríamos llamar los «beneficiarios indirectos», constituidos por el conjunto de grupos o instituciones que, de alguna manera, recibirán cualquier tipo de beneficio por parte de la intervención, aunque no constituyan una prioridad para ésta. Otra de las columnas la conformarían los «excluidos» (o «neutrales»), es decir, todos aquellos colectivos presentes en



el área de intervención sobre los que el proyecto apenas va a tener incidencia. Constituyen, por tanto, una categoría poco significativa. Por último, aparecen los «perjudicados» u «oponentes potenciales». En este caso se agrupan todos aquéllos que pueden verse afectados de manera negativa por la intervención que se está preparando y cuyas reacciones pueden constituir potenciales riesgos para el éxito de la misma.

Es evidente, y así lo aconseja la práctica, que esta clasificación sea tomada como provisional, si bien resulta un punto de partida básico a la hora de preparar un proyecto. En todo caso, y como hemos señalado más arriba, no deberemos dejar por zanjado este paso porque el análisis de implicados es, quizás, la fase más «dinámica» del EML. En primer lugar, los involucrados aparecen y desaparecen durante el ciclo del proyecto y cuando un proyecto está en la etapa de diseño, no será posible identificar a todos los involucrados eventuales. Por ejemplo: nuevos grupos podrían aparecer para oponerse a un proyecto una vez que se ha anunciado o comenzado. Por lo tanto, el Análisis de Involucrados debería mantenerse actualizado a lo largo del ciclo del proyecto.

En segundo lugar, siendo iterativo el proceso de diseño de un proyecto, al revisar las diferentes alternativas o estrategias para el proyecto, es fundamental considerar de qué manera una determinada estrategia afecta a cada grupo de involucrados, hasta qué punto cada alternativa es congruente con sus intereses, así como analizar los posibles conflictos o asociaciones que se pueden generar con otros grupos de involucrados. En este sentido, el Análisis de Involucrados actualizado se utiliza como elemento fundamental para el Análisis de Alternativas.

Por último, el Análisis de Implicados también se utiliza como una fuente para los Supuestos en la Matriz de Planificación de Proyecto (MPP). Mientras estamos seleccionando una estrategia de proyecto, podemos revisar la lista de involucrados, determinar hasta qué punto la estrategia apoya o es contraria a los intereses de cada grupo y, por consiguiente, qué estamos suponiendo en ese sentido.

Podemos resumir todo lo dicho anteriormente señalando que el análisis de la participación se propone:

- > Presentar un panorama lo más completo posible de todas las personas, grupos, organizaciones, instituciones, autoridades, etc., que van a verse afectados de alguna manera por el proyecto de desarrollo que se está comenzando a preparar.
- > Esbozar un diagnóstico de las relaciones sociales (conflictos, principales problemas, alianzas...), entre las personas y grupos que forman parte de la realidad sobre la que se pretende intervenir.



- > Cada uno de los grupos e instituciones debe ser identificado con sus intereses y expectativas, determinando las relaciones existentes entre los diferentes colectivos.
- > Determinar dentro de la realidad analizada quién o quiénes deberían convertirse en los beneficiarios principales del futuro proyecto de desarrollo.

2. Cuestiones a tener en cuenta a la hora de seleccionar a los colectivos beneficiarios de los proyectos de desarrollo

Como es posible imaginar, la selección de los beneficiarios es una cuestión de máxima importancia si tenemos en cuenta que gran parte del éxito del proyecto radica en ellos. La selección de los beneficiarios, al mismo tiempo, no es un proceso «neutral», es decir, por más argumentos técnicos que se den para elegirlos, siempre existirán criterios más o menos ligados a la voluntad política y a la propia óptica de la organización que pretenda llevar a cabo el proyecto. La variabilidad de las opciones es, en ese sentido, prácticamente infinita si bien siempre hay que tener en cuenta tres interrogantes, cuya respuesta resulta siempre particular. Esas preguntas son las siguientes:

- > ¿Quiénes son los grupos que presentan una situación más grave de carencias?
- > ¿Qué grupos, por su parte, muestran mayores oportunidades de involucrarse en el proyecto?
- > ¿Qué conflictos pueden preverse en una realidad concreta al apoyar a determinados colectivos?

Al responder a estas preguntas, lo primero que podemos apreciar es la aparente contradicción entre la primera y la segunda pregunta, es decir, que en la mayor parte de los casos los grupos más necesitados no son los que poseen unas mayores oportunidades de desarrollo. ¿Por qué? Una de las respuestas (y quizás una de las más determinantes) es porque si un proyecto quiere incrementar sus posibilidades de éxito y su capacidad de permanencia en el tiempo, deberá intentar dirigirse a colectivos que presentan algún tipo de fortalezas u oportunidades. La lógica de los proyectos no es ajena a la lógica del sistema capitalista y, muy a menudo, se puede comprobar la existencia de lo que se ha llamado la «cadena de la ayuda» o, simplemente, que quienes en última instancia se apropian de una manera más directa de los beneficios generados por los proyectos tienden a



ser colectivos que se encuentran en una posición relativamente ventajosa. Por tanto, si pretendemos dirigir una intervención a los grupos más necesitados deberemos valorar ésta como una opción de riesgo y sobre la que será imposible pronunciarse de manera absoluta.

Existe otra razón, además de la comentada viabilidad del proyecto en términos de dirigirlo a unos u otros colectivos, y es la valoración de los posibles conflictos que puede generar el apoyo a determinados grupos. Una importante lista de opositores potenciales a una intervención determinada implica un alto nivel de riesgos que la mayor parte de los proyectos no se encuentran en condiciones de asumir. Es decir, que si desde el punto de vista de la pertinencia, dirigirse a los más vulnerables sería lo más correcto ello resultaría en proyectos menos eficaces (de difícil éxito) y viables.

3. Diferentes sistemas para la realización del análisis de la participación

Para efectuar el análisis de la participación, se pueden aplicar diversos métodos, por ejemplo: mapas de relaciones, matriz de campos de fuerzas, análisis de interacción, análisis de los grupos destinatarios, análisis organizacional, diagnóstico participativo rápido (DPR), etc. Una de las modalidades más sencillas, es dividirlos en una tabla como la siguiente:

BENEFICIARIOS		NO BENEFICIARIOS	
Directos	Indirectos	Neutrales	Oponentes
		Excluidos	Perjudicados

Figura 1: Tabla de implicados. Fuente: GTZ, 1987.

Algunas agencias de cooperación, por ejemplo, han añadido algunas columnas para poder incluir información valiosa que puede mejorar este paso del EML. Este es el caso de la Agencia Finlandesa de Cooperación Internacional (FINIDA):



Individuos o grupos	Interés en el proyecto	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades

Amenazas	¿Cómo van a influir en el proyecto?	¿Qué puede el proyecto hacer por ellos?	¿Qué pueden hacer ellos por el proyecto?	Importancia relativa en el proyecto

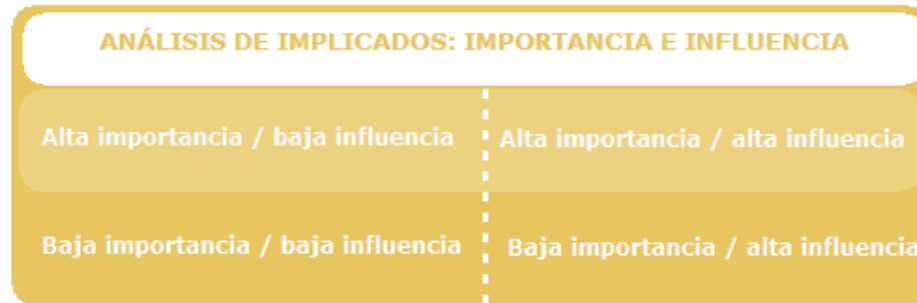
Fuente: Ministry of Foreign Affairs, Finlandia (1999), en López Méndez, I. y Sierra Leguina, B., 2001:96.

Aunque existen, como hemos comentado más arriba, una amplia gama de herramientas para realizar el análisis de participación más o menos elaborado, dos parecen ser los métodos que se han impuesto con el paso de los años, sobre todo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Éstos son: el análisis de vulnerabilidad y capacidad y del *Stakeholder analysis* o análisis de los implicados. El primero de ellos está más vinculado a las intervenciones que realizan instituciones como Cruz Roja en el ámbito de la ayuda



humanitaria y del desarrollo. Esta organización lo define de la siguiente manera: «El análisis de vulnerabilidad y capacidad es una metodología de análisis sistemático que permite identificar los riesgos que amenazan a las personas y comunidades y les impiden llevar vidas plenas y productivas, comprender las causas de las que provienen y cómo se manifiestan, a qué y a quiénes afectarán, y con qué aptitudes, conocimientos y recursos materiales cuentan para reducirlos y enfrentarse a ellos. El análisis de vulnerabilidad y capacidad se utiliza en cualquier momento del proceso de desarrollo, pero es particularmente útil para la identificación de los beneficiarios de los programas y proyectos, y para medir su impacto» (Cruz Roja Española, 1997:85). El segundo de los métodos es utilizable en cualquier entorno, sea éste de cooperación o para la implementación de cualquier política pública, el *Stakeholder Analysis* o análisis de implicados. Esta herramienta, desarrollada por el Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development) del Reino Unido pretende identificar a los implicados en un proyecto, valorando sus intereses y analizando cómo esos intereses pueden afectar a la ejecución y a la viabilidad de la intervención. Los pasos que propone son sencillos y nos pueden proporcionar una información bastante exacta de cuáles son los intereses, amenazas y oportunidades que ofrece cada uno de los implicados en el proyecto. A continuación se detallan los mismos:

- > Elaborar una tabla de todos los participantes en un proyecto, distinguiendo entre primarios (aquéllos que van a verse directamente afectados por el proyecto) y secundarios (el compuesto por el conjunto de intermediarios en el proyecto que se pretende poner en marcha). A continuación se describen sus principales intereses y se valora su nivel de prioridad para la entidad que fuera a implementar el proyecto y los posibles efectos que el futuro proyecto tendría para su situación.
- > A continuación se clasifica a los grupos identificados en función de su importancia e influencia. Se entiende por importancia la prioridad que la organización que implementa el proyecto otorga a cada uno de los grupos e instituciones anteriormente identificados. La influencia es definida como la capacidad para resolver por sí mismos los problemas y desafíos a los que se enfrentan y para controlar las decisiones en el proyecto, facilitando o dificultando su ejecución. Teniendo en cuenta esos criterios se elabora una tabla como la que sigue:



> En un tercer momento, se trataría de identificar los riesgos y la posible participación que cada uno de los actores implicados podría cumplir en el futuro proyecto. En principio, los actores situados en la casilla inferior derecha (BAJA IMPORTANCIA/ALTA INFLUENCIA) pueden generar peligros para la intervención, debido al poco interés que el proyecto tiene para ellos y a su alta capacidad de incidencia. Por contra, los implicados de la casilla superior derecha (ALTA IMPORTANCIA/ALTA INFLUENCIA) aparecen como los aliados más interesantes para la intervención que se prepara. Indudablemente los colectivos de beneficiarios tenderán a estar situados en la casilla superior izquierda (ALTA IMPORTANCIA/BAJA INFLUENCIA), ya que parecen ser quienes más necesitan de la asistencia del proyecto. Por último, los implicados que aparecen en la casilla inferior izquierda (BAJA IMPORTANCIA/BAJA INFLUENCIA) tendrán una escasa importancia para el proyecto.

	INFLUENCIA BAJA	INFLUENCIA ALTA
IMPORTANCIA ALTA	<p>Potenciales beneficiarios</p> <p>Se requerirán iniciativas especiales si se quieren proteger sus intereses.</p>	<p>Potenciales contrapartes</p> <p>Habrá que construir buenas relaciones de trabajo con estos implicados y entre ellos para asegurar una coalición efectiva de apoyo al proyecto.</p>
IMPORTANCIA BAJA	<p>Neutrales al proyecto</p> <p>Requerirán seguimiento y evaluación limitados. Raramente serán sujetos de la gestión y actividades del proyecto.</p>	<p>Potenciales opositores</p> <p>Pueden ser una fuente de riesgo para el proyecto. Necesitarán un seguimiento y gestión cuidadosa.</p>

Figura 2: La Matriz de Análisis implicados o *Stakeholder Analysis*.



A modo de resumen y antes de pasar a dedicarnos al análisis de los problemas, podemos sintetizar los pasos del análisis de participación de la siguiente manera:

- > Identificar a todos los agentes sociales, sean éstos grupos, instituciones, autoridades, etc., que se encuentren presentes en el área de intervención y que muestren problemas e intereses significativos.
- > Analizar si los colectivos identificados forman cuerpos coherentes o pueden ser divididos en otras unidades menores que presentan particularidades específicas con el fin de no caer en el error de diseñar una intervención para un conjunto de personas que puede ser muy heterogéneo y, por lo tanto, con mandatos e intereses diferentes. Una imprecisa identificación de los destinatarios dificulta la correcta definición de sus problemas y termina provocando, muy a menudo, que finalmente se apropie de los beneficios generados por la intervención algún segmento específico de ese gran universo al que se pretendía mejorar.
- > Analizar la situación relativa de cada uno de los agentes identificados en función de los criterios que incorpore el tipo de método utilizado que, como hemos descrito, son abundantes pero se basan en la lógica de la participación, la clasificación de la realidad y la toma de decisiones sobre la elección de los beneficiarios.
- > Cuando hayamos caracterizado a todos estos implicados, escogeremos al o a los colectivos beneficiarios y situaremos al resto de los agentes analizados de una manera provisional en las categorías anteriormente propuestas, en función del análisis realizado. Como siempre, debemos tomar esta primera clasificación como provisional y deberá ser revisada y matizada en fases posteriores del proceso de preparación del proyecto. En todo caso, si con este análisis tenemos la sensación de no enfocarnos al grupo que habíamos elegido inicialmente, deberíamos replantearnos muy seriamente el significado del proyecto que estamos poniendo en marcha, pues si a mitad del camino de la planificación comprobamos que con la intervención que estamos diseñando los beneficiarios directos se encuentran en proceso de dejar de serlo, la recomendación inmediata debe ser la de abandonar ese proyecto y crear una nueva propuesta.



4. El análisis de los problemas: introducción

Los problemas no existen independientemente de las personas que los tienen. El que una persona perciba algo como problema y esté motivada para solucionarlo dependerá de la presión que el problema ejerza sobre ella. Con frecuencia se expresa un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían servir para resolverlo: falta de crédito, falta de semilla, ausencia de regulaciones legales. Hay que examinar la cuestión con mucho cuidado. A menudo las «soluciones» propuestas no resuelven el problema propiamente dicho. Un crédito no ayuda si la producción que posibilita no puede colocarse en el mercado. Hay que evitar confundir un problema existente con la falta de una solución, ya que en la planificación esto lleva a encarar prematuramente una opción determinada sin examinar otras alternativas. En nuestro ejemplo, se optaría por un proyecto de créditos que no llevará a ninguna parte. Los planificadores tienen que aplicar métodos que partan de la forma de ver las cosas de los afectados y comparen entre sí las distintas perspectivas. No siempre es la necesidad de superar problemas lo que induce al cambio: el deseo de cambiar de profesión, por ejemplo, puede surgir porque aparecen posibilidades atractivas. Por ello, una planificación que deduce mecánicamente los objetivos a partir de los problemas existentes es demasiado limitada, ya que concibe el futuro meramente como una prolongación del pasado.

Si en el paso precedente la realidad era analizada en función de los diferentes colectivos e instituciones que la componen, de sus relaciones e intereses, ahora el punto de atención se concentra en los problemas que afectan a un o unos determinados grupos o entidades que han sido predefinidos como hipotéticos beneficiarios de un proyecto de desarrollo. Este análisis se centra en los problemas que afectan a un determinado colectivo, presentando un esquema de las vinculaciones que se detectan entre esos problemas. En esta fase del EML es importante definir, de manera participativa, los problemas vinculados con un determinado grupo humano, estableciendo las relaciones causales que esos problemas tienen entre sí. Con ello obtendremos una visión sintética y operativa de una realidad determinada que posibilite con el diseño de una intervención que plantee soluciones a esa situación problemática. Con el fin de facilitar y ordenar la información producida, el EML propone la construcción de un esquema de relaciones que se llama el «árbol de los problemas», basado en la lógica causal y cuyo origen se remonta a la planificación empresarial, más concretamente de las técnicas de Control de Calidad japonesas (Gómez Galán y Sainz, 2003:143).



5. Problemas y necesidades

Una primera dificultad que se plantea a la hora de elaborar el árbol de problemas es, precisamente, la de manejar una definición operativa de lo que debe ser considerado como problema. A todos nos parecen evidentes los problemas que nos conciernen en un plano personal, pero a la hora de identificar los problemas significativos que afectan a un grupo social específico, las cosas comienzan a estar menos claras. Muy a menudo, vemos que los problemas que los técnicos identifican coinciden sólo parcialmente con la visión de los propios beneficiarios.

Son varias las perspectivas que han tratado de abordar el problema de las necesidades, desde Maslow (1975) y su escala de necesidades instintivas hasta Marcuse (1987) y su diferenciación entre necesidades verdaderas y falsas dependiendo de los intereses que las crean. La dificultad para establecer con concreción el carácter y límite de las necesidades humanas reside en que éstas, lejos de ser autónomas o naturales, surgen del contexto concreto en que los individuos se desenvuelven.

Lo cierto es que las clasificaciones acerca de las necesidades tienden a convertirse en un ejercicio bastante complejo. Una de las clasificaciones más clásicas es la que distingue entre:

- > Necesidades normativas: se trata de las definidas por los expertos en relación con una determinada norma que se considera deseable.
- > Necesidades sentidas: son aquéllas que reflejan la percepción que tienen los beneficiarios (u otros grupos) sobre sus problemas.
- > Necesidades expresadas: introducen un matiz sobre las anteriores, manifestando una demanda más activa.
- > Necesidades comparativas: se entiende en este caso aquellas necesidades que se derivarían de establecer la comparación entre las necesidades de un grupo específico, generalmente los beneficiarios, y las que presentan otros colectivos que se encuentra en un situación relativamente similar.

Generalmente los problemas se hacen evidentes por ser expresiones o manifestaciones externas que afectan a la comunidad. Un problema se refiere a una situación que denota inconveniencia, insatisfacción o un hecho negativo. Se puede reflejar en la carencia de algo bueno o por la existencia de algo malo. Se debe evitar definir el problema



como la ausencia de una solución determinada, pues una ausencia de solución es la falta de una alternativa y dicha falta sólo podrá solucionarse con la existencia de esa alternativa. Esta forma de análisis es incorrecta, pues limita la búsqueda creativa de otras posibles soluciones. Por ejemplo, si la pérdida de cosecha se define como un problema de «falta de plaguicidas», esta definición sugiere que la solución es conseguir el plaguicida. Con ello se estará excluyendo otras posibles e importantes alternativas, como el control biológico o la prevención de plagas. En este caso una mejor definición del problema puede ser «pérdida de producción por existencia de plagas». También es común escuchar frases como: «lo que aquí hace falta es una escuela», «hay que construir un hospital infantil», «la falta de medicamentos han aumentado las enfermedades respiratorias», «es necesario construir un nuevo centro polideportivo para disminuir la delincuencia juvenil», aseveraciones todas que corresponden, como el primer ejemplo, a propuestas de soluciones, pero sin tener una cabal comprensión de cuál es el problema que se quiere resolver y si, en realidad, ellas se ajustan y corresponden al problema que se quiere solucionar.

LA CORRECTA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA NOS AHORRA LA MITAD DEL TRABAJO	
Mal formulado	Bien formulado
No existe centro de salud.	Las tasas de mortalidad son altas.
Faltan escuelas y profesores.	Existe un índice de analfabetismo muy elevado entre la población infantil.

Existen diversas formas de identificar problemas, siendo el más usado el método participativo de «lluvia de ideas», que permite arribar a un registro de situación, esto es, un listado simple de los principales problemas que aquejan a la población objetivo de la entidad ejecutora. En este primer paso se deberá llegar a determinar el problema central, a cuyo efecto deben tomarse en cuenta las siguientes recomendaciones:

- > Plantear únicamente los problemas más importantes del contexto susceptible de análisis.
- > Elegir el problema central, sobre la base de criterios como la magnitud y la gravedad del problema y la autopercepción que tienen los propios beneficiarios potenciales del proyecto.
- > El problema central es un hecho o situación reales, y no un documento.



- > El problema central no es la ausencia de una solución.
- > El problema central es verdadero: existe evidencia empírica y su importancia puede ser demostrada estadísticamente.

6. El análisis de problemas, paso a paso

La lógica causal afirma que cualquier fenómeno de la naturaleza puede ser explicado por sus causas y que un conjunto de causas simples tiene como consecuencia un efecto complejo. Esa lógica es, no lo olvidemos, la base de la indagación científica occidental desde la Antigüedad clásica y constituye un elemento esencial del pensamiento racional, ya enunciado por Aristóteles en su *Metafísica*. Pues bien, el EML propone que, en el análisis de problemas, utilicemos este mismo procedimiento separando lo que son las causas de los efectos. En principio, diferenciar lo que son unos de otros puede presentar al equipo de planificación algo más que dificultades, sobre todo cuando nos enfrentamos a problemas que podrían estar (y de hecho están) provocados por más de una causa. Para ello el EML propone la identificación de un problema (llamado «central» o «focal») sobre el que dispondremos el resto, siendo unos las causas y otros los efectos del mismo.

Es preciso aclarar que el modelo sugerido por el árbol de problemas supone una evidente simplificación de las relaciones que se producen entre los fenómenos analizados. Por lo tanto, debemos asumir que el propósito esencial del modelo propuesto por el análisis de los problemas no es el de explicar la realidad, sino, más modestamente, el de posibilitar su transformación a partir del establecimiento de una serie de relaciones simples entre algunos fenómenos que forman parte de esa realidad. En la medida en que eso es posible, en la medida en que las indagaciones efectuadas y la ordenación de los problemas permite la preparación de una intervención transformadora, el análisis cumple con sus objetivos y resulta útil.

Lo que se presenta a continuación, es una guía opcional para poder realizar este paso tan fundamental. Se presenta como una guía opcional porque al igual que no existe un modelo que pueda explicar la realidad, de la misma forma no existe una sola forma de hacer un árbol de problemas que, no lo olvidemos, pretende reducir la complejidad de la realidad y hacerla «manejable» para los fines perseguidos por el equipo de planificación. Las ideas son las siguientes:



- > El análisis de los problemas se realiza, como regla general, con los beneficiarios. No se trata de que unos expertos señalen cuáles son los problemas que padece la gente, sino que esa gente, quizás con la ayuda de expertos, identifique los problemas que le afectan y establezca las relaciones que se dan entre ellos.
- > Esencialmente, hay dos posibilidades a la hora de comenzar a elaborar el árbol de problemas. La primera de ellas se produce cuando el que llamamos problema central o focal viene ya determinado. Es típico, por ejemplo, que una identificación de un proyecto comience cuando se tiene una evidencia como que «los niños de las escuelas primarias de la región Z presentan unos índices muy elevados de fracaso escolar». En ese caso, el problema focal y los presuntos beneficiarios se encuentran ya predefinidos y a partir de ahí comienzan a realizarse los análisis de la participación y de los problemas. En otras ocasiones, no existe ese tipo de certidumbres y es preciso comenzar la identificación de una manera «más abierta». Lo normal, de todas maneras, es que el análisis se restrinja a una determinada área o sector, con objeto de realizar una identificación que resulte «manejable».
- > Sea como sea, se trata de identificar los problemas existentes, de la manera más concreta posible, huyendo de enunciados generalistas y confusos. Cada problema se escribe en una tarjeta y es colocado en un panel que pueda ser visto por todos los participantes en el taller.
- > Dentro de los problemas identificados es preciso definir cuál es el que el grupo considera que puede ser considerado como el problema «central» o «focal». Debe tratarse de un problema significativo, que se vincula directamente con los beneficiarios directos del futuro proyecto y, además, debe ocupar un lugar central, es decir, debe ser posible ordenar en torno a él la mayor parte de la información recopilada. Esa tarjeta se coloca en el centro del panel.
- > Una vez determinado el problema central (si surgen dificultades a la hora de establecer un consenso sobre esta cuestión, puede trabajarse con dos problemas centrales), se trata de indagar acerca de las causas que provocan ese problema, preguntándose el «¿por qué?» se produce esa situación. Las tarjetas que sean respuestas a esa pregunta deben situarse en el nivel inmediatamente inferior al del problema considerado focal o central.
- > A continuación, es necesario avanzar hacia abajo preguntándose por las causas de las causas, con lo que se irán situando tarjetas en niveles cada vez más inferiores.
- > Concluido el análisis de las causas, se trata de establecer los efectos provocados por el problema central. Esas tarjetas deberán colocarse en la parte superior del árbol.



> Una vez reunida la máxima información posible, es conveniente volver a comprobar las relaciones causales. Cuando todos los participantes estén de acuerdo con el esquema planteado, éste se dibuja en el panel, relacionando cada tarjeta con aquellas que son sus causas y con los efectos que provoca.

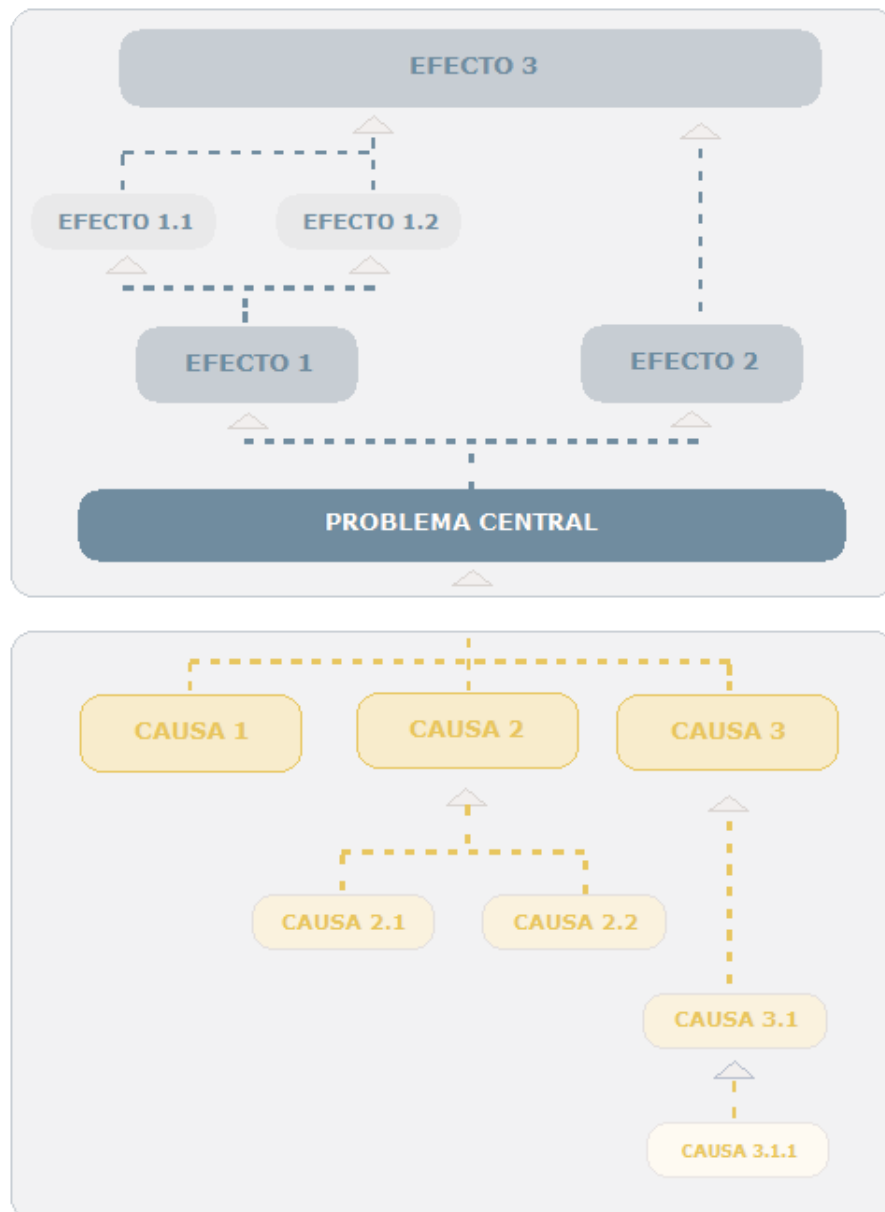


Figura 3: La Lógica causal del árbol de problemas.



Conclusiones

En un conocido manual en el que se recogen 10 casos prácticos de aplicación del enfoque del marco lógico (Camacho, H.; Cámara, L. Cascante, R. y Sainz, H., 2001:27) aparece una lista de problemas más comunes que suelen plantearse a la hora de elaborar un árbol de problemas. Merece la pena recordar, a manera de conclusión, algunos que ya han sido comentados con anterioridad e incluir algunos nuevos:

- > Dificultad en la identificación de los problemas. Es muy típico que los problemas se enuncien con un carácter muy poco preciso (por ejemplo, se dice: el problema es «la marginalidad» o «la salud» o cosas así; no hay que estar muy familiarizado con el marco lógico para darse cuenta de que enunciados de ese tipo sirven para muy poco). Hay que intentar expresar los problemas de la forma más inequívoca posible.
- > Dificultad en la valoración de lo que es efectivamente un problema. Los problemas se perciben siempre desde un determinado punto de vista, desde una cultura y desde un conjunto de intereses específicos. Es típico que la percepción del técnico no coincida al 100% con la percepción de los beneficiarios. Frente a ese tipo de conflictos no hay recetas universales, aunque, en principio, se trata de dejar que todo el mundo exprese lo que considere conveniente.
- > Definición de los problemas como «falta de soluciones». En principio, los problemas no deben describirse como ausencia de determinadas soluciones. Todas las tarjetas que expresan «falta de», «no hay...» no serían, en una visión ortodoxa del EML aceptables. Hay que reconocer que no es, en general, deseable enunciar los problemas como la falta de una solución, ya que de esa manera se está describiendo el proyecto que quiere hacerse y no, en realidad, el problema que existe.
- > Dificultades para establecer la causalidad entre los problemas. En la realidad, las causalidades verticales y unívocas que propone este tipo de análisis funcionan tan sólo a medias. Las relaciones entre los problemas tienden a ser bastante más complejas. Un mismo problema puede aparecer en varias raíces del árbol o se establecen retroalimentaciones entre los problemas que no hacen tan fácil el establecimiento de la lógica vertical que sustenta el árbol de problemas. En cualquier caso, y sin tener una solución absoluta, hay que señalar que el árbol debe tender a «abrirse» en los niveles inferiores o, dicho de otra manera, que cualquier problema es provocado por más de una causa. Igualmente hay que rechazar radicalmente la existencia de problemas-madre cuya resolución determinaría la solución de un montón de efectos situados en los niveles superiores. Ese tipo de problemas (el «subdesarro-



llo», el «intercambio desigual», la «marginalidad» o cosas así) tienden a ser un enunciado-resumen de una gran número de problemas más concretos que son, en principio, los que deben interesarnos.



Bibliografía

Bibliografía complementaria

BEAUDOUX, E. y otros (1992), *Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones de desarrollo. De la identificación a la evaluación*. IEPALA, Madrid.

[Uno de los primeros manuales editados en España sobre la elaboración de proyectos. Aborda con abundante información las fases de participación y problemas.]

CERNEA, M. M. (1995), *Primero la gente. Banco Mundial y Fondo de Cultura Económica*, México.

[Este estudio del Banco Mundial hace referencia a la evolución del concepto de participación en los proyectos, las metodologías más comunes para realizar este paso del EML y los resultados más concluyentes para el éxito de los proyectos.]

CAMACHO, H., CÁMARA, L., CASCANTE, R. y SAINZ H. (2001), *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos*. CIDEAL-ADC, Madrid.

[En este manual, podemos encontrar la aplicación del EML a 10 casos prácticos. Estos han sido construidos en torno a la experiencia de los autores después de muchos años en el ámbito de la gestión de los proyectos y la participación en talleres con implicados.]

GÓMEZ, MANUEL; SAINZ, HÉCTOR (2003), *El ciclo de gestión del proyecto de cooperación al desarrollo: aplicación del marco lógico*. CIDEAL, Madrid.

[Uno de los mejores manuales aparecidos en los últimos años sobre la Gestión del Ciclo de los Proyectos y la utilización del EML. Esta segunda edición amplía la primera con un mayor desarrollo del ciclo del proyecto, incorporando nuevos epígrafes y gráficos.]

GTZ (1987), *ZOPP: Una introducción al método*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Frankfurt.

[Uno de los primeros manuales de referencia en la elaboración de proyectos según el método ZOPP, la versión europea del EML que incorpora el análisis de participación.]



KOTTAK, CONRAD P. (1995), «Participatory Development: Rhetoric and Reality». *Development Anthropology* 13 (1-2):1.

[En este artículo, el autor hace una descripción de las diferentes razones que han llevado a incorporar la participación en los proyectos realizados por las agencias de desarrollo, y los efectos de las mismas sobre los beneficiarios y los propios proyectos.]

MASLOW, A.H (1975), *Motivación y personalidad*, Sagitario, Barcelona.

[Clásico manual donde el autor propone una ordenación jerárquica de las necesidades, conocida como la «pirámide motivacional de Maslow» (1968). Para él la persona tiene la capacidad inherente de autorealizarse, y este crecimiento personal gobierna y organiza todas las demás necesidades.]

MARCUSE, HERBERT (1987), *El hombre unidimensional*, Ariel, Barcelona.

[Quizás la obra más famosa del filósofo alemán. En ella presenta a la sociedad capitalista «avanzada» como una sociedad en la que el hombre ha perdido su sentido crítico, pues el consumismo y la «liberación de las costumbres» lo transforman en un ser cada vez más adaptado e integrado al sistema.]