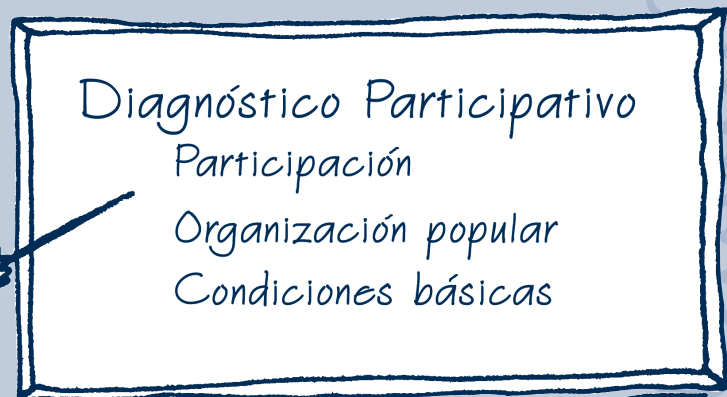
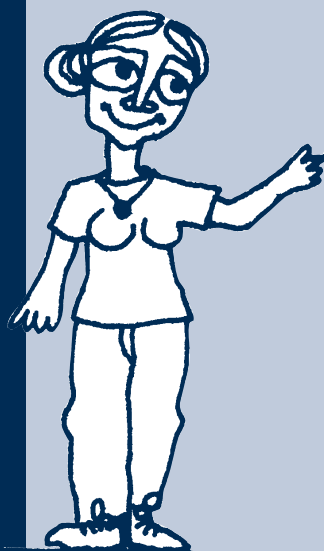




Red de Apoyo
por la Justicia y la Paz

Pautas para realizar un diagnóstico en Nuestras Comunidades

Derechos
Humanos
para
Comunidades



Curso de Formación en Derechos Humanos para Comunidades

Tercera Edición, Caracas Marzo 2012

ISBN 980-6638-12-3

Depósito Legal If9122006300746

Producción

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz

Coordinación de edición

Katty Salerno

Diseño y diagramación

Helena Maso

Ilustraciones

Mariana Sellanes

Impresión

Editorial Ignaka, C.A.

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz

Parque Central, Edificio Caroata, Nivel Oficina 2, Ofic. 220

Caracas D.C., República Bolivariana de Venezuela

Apartado Postal 17.476, Parque Central, Caracas, 1015-A

Teléfono: (58-212) 574.1949 / 574.8005

Correo electrónico: secretaria@redapoyo.org.ve

www.redapoyo.org.ve

 @redapoyo

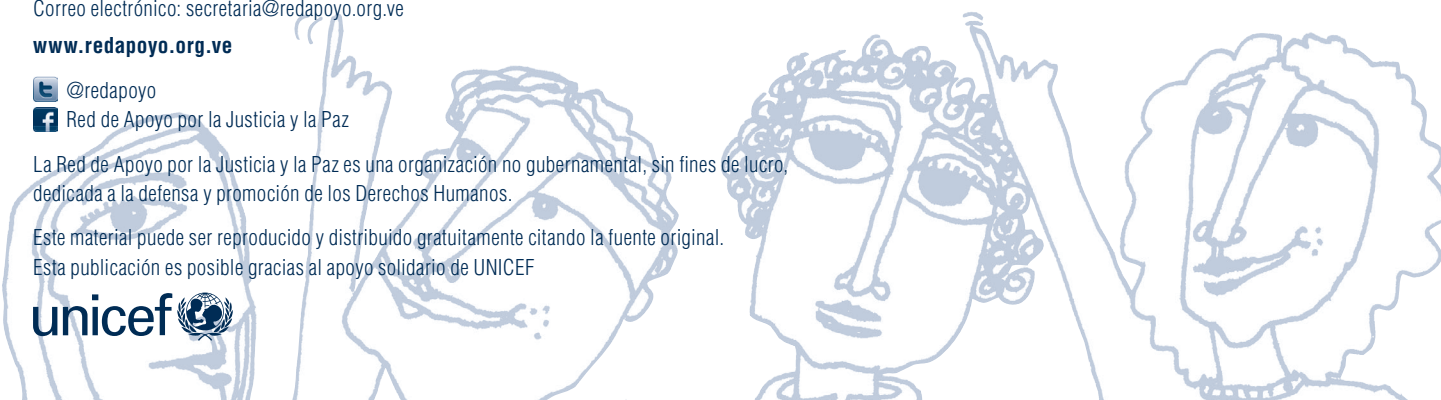
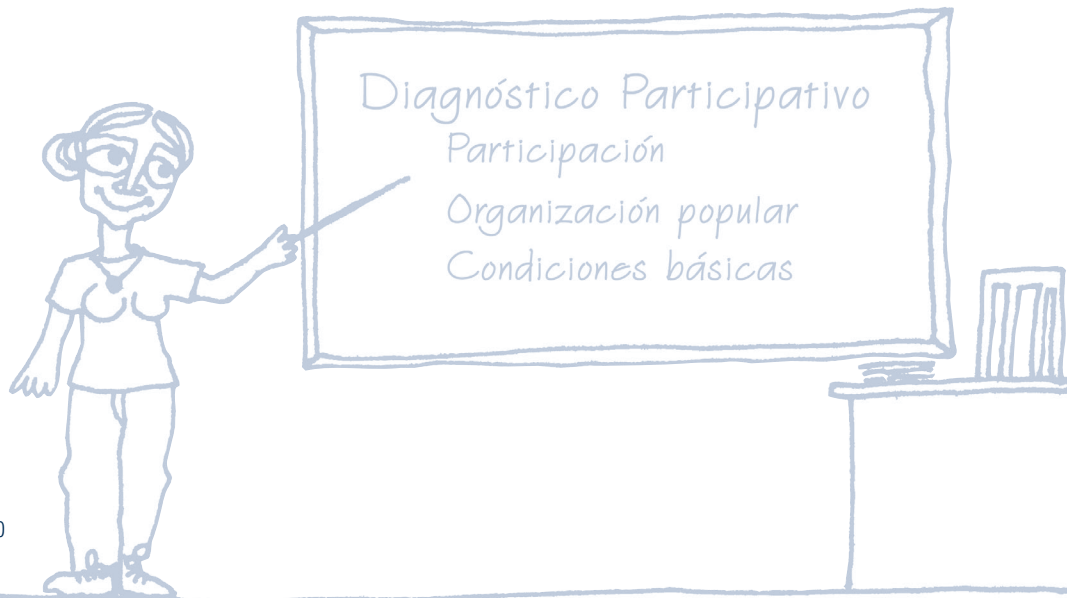
 Red de Apoyo por la Justicia y la Paz

La Red de Apoyo por la Justicia y la Paz es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, dedicada a la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

Este material puede ser reproducido y distribuido gratuitamente citando la fuente original.

Esta publicación es posible gracias al apoyo solidario de UNICEF

 unicef



Manuel Gándara

Líder de la comunidad es quien, entre otras cosas, es capaz de pasar de la indignación ante los problemas a la implicación en la búsqueda de sus soluciones, animando a otros y otras a incorporarse en esa misma búsqueda. A través del Curso de Formación en Derecho Humanos para Comunidades, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz quiere brindar un espacio de formación teórico-práctica para que las y los líderes de la comunidad puedan fortalecer su compromiso con una sociedad más justa y fraterna, incorporando a sus prácticas la perspectiva de los Derechos Humanos.

Este enfoque teórico-práctico, implica que los contenidos del curso se van desarrollando en la medida en que las y los participantes van construyendo y llevando a la práctica su proyecto comunitario; la construcción de dicho proyecto es la oportunidad para definir con claridad aquello que nos afecta y que queremos transformar haciéndolo de manera organizada, sistemática, dándonos espacio para pensar y construir en colectivo.

Un primer paso necesario para la elaboración de nuestros proyectos es la realización de un diagnóstico que nos permita identificar con claridad aquellos aspectos de la realidad sobre los que queremos trabajar; es decir, identificar el problema. El diagnóstico permite reconocer y profundizar en la comprensión de los problemas a los que se ha de abocar la práctica comunitaria.

El material que a continuación les presentamos es una compilación de diversos textos que quieren servir como guía de orientación en la elaboración de sus diagnósticos comunitarios para la identificación de los problemas concretos sobre los cuales trabajar. En la primera parte presentamos lo que es el diagnóstico, y más específicamente el diagnóstico participativo; luego, pasaremos a desarrollar aspectos para el reconocimiento y la formulación del problema; por último, ofrecemos algunos instrumentos que pueden ser de utilidad en este proceso.

Esperando contribuir al fortalecimiento de la organización comunitaria desde la perspectiva de los derechos humanos, los animamos a iniciar con entusiasmo este proceso, renovando el compromiso con la construcción de una vida digna para todos y todas.

El diagnóstico **participativo**

En las líneas siguientes vamos a precisar lo que entendemos por diagnóstico en general. Luego nos detendremos en algunos elementos importantes de un tipo particular de diagnóstico: el diagnóstico participativo.

Características generales del diagnóstico

El diagnóstico es una forma de investigación por el cual se describen y explican problemas, con el fin de comprenderlos. Esto implica que...

El diagnóstico tiene como punto de partida un problema

Normalmente el proceso de diagnóstico empieza cuando la organización está descontenta de su situación.

Se viven problemas o hechos irregulares que exigen cambiarse o resolverse con acciones prácticas.

El diagnóstico está basado en el principio de “comprender para resolver”

Es decir, para encontrar una solución eficaz a un problema de la organización o comunidad, debemos comprenderlo a fondo.

Muchas veces conocemos sólo algunos elementos sueltos o superficiales de nuestros problemas. Si nos limitamos a esos conocimientos, sin ampliarlos o profundizarlos, es probable que nuestras acciones no cambien en nada la situación, sólo la modifiquen parcialmente.

El diagnóstico exige dos tipos de actividades básicas: recoger información y reflexionar

Recolección de información

Recogemos los datos que necesitamos para conocer mejor el problema: cómo se manifiesta, cuál es su intensidad, dónde y desde cuándo se da, qué hace la gente, etc. Estas informaciones las obtenemos a través de lecturas, observaciones, conversaciones y otras técnicas.

Reflexión

Para comprender a fondo un problema, debemos ir más allá de la sola recolección de informaciones. A partir de los datos obtenidos, reflexionamos y discutimos sobre el problema, tratando de explicar su desarrollo, su origen, sus relaciones, sus consecuencias.

El diagnóstico es un proceso que va de los fenómenos a la esencia

No podemos lograr explicaciones acertadas de un problema de la noche a la mañana. Hace falta un proceso en que poco a poco vayamos conociendo y comprendiendo nuestros problemas. Un proceso ordenado de investigación que vaya de los fenómenos a la esencia de las cosas.

Es decir, caminamos desde lo que observamos a primera vista, hacia una comprensión cada vez más profunda. Partimos de los hechos concretos en nuestra realidad, y paulatinamente vamos relacionándolos con las situaciones más generales y las estructuras de la sociedad.

El diagnóstico se apoya en la teoría

En el proceso del diagnóstico juegan un papel muy importante los conocimientos teóricos sobre la realidad. La teoría elaborada en libros y documentos, nos da elementos para analizar e interpretar las informaciones. Nos puede ayudar a comprender el porqué de los problemas y cómo se ubican dentro de la sociedad.

Sin embargo, la teoría no es un dogma o una verdad inamovible. Siempre será necesario en el diagnóstico comprobar si los aportes teóricos son válidos o no para explicar nuestra situación específica.

El diagnóstico es parcial

Los conocimientos que conseguimos sobre un problema nunca serán acabados y completos, porque nuestra realidad es compleja y cambia con-



tinuamente. Esto significa que no podemos diagnosticar todo de una vez. Debemos seleccionar un problema específico y hacer diagnósticos parciales, de acuerdo a las circunstancias concretas de la organización: desempeño, tiempo disponible, grado de interés y conciencia, etc.

El diagnóstico es una actividad permanente

De las acciones que realizamos después de un primer diagnóstico surgirán otras necesidades de conocer en la realidad. Es decir, surgirán nuevas demandas de diagnóstico. En este sentido, hablamos del diagnóstico como una actividad permanente de la organización. Así, mediante varios diagnósticos parciales y la realización de acciones prácticas, vamos comprendiendo poco a poco la complejidad de nuestra realidad.

El diagnóstico desemboca en conclusiones prácticas

El resultado del diagnóstico no es la mera suma de informaciones y reflexiones. También implica conclusiones para nuestra práctica a corto o largo plazo. A partir de una comprensión del problema, formulamos una serie de ideas concretas para la acción. De esta manera, el diagnóstico ha creado la base para que decidamos colectivamente las soluciones a nuestros problemas.

Aspectos de la realidad que diagnosticamos

Si queremos investigar bien un problema, debemos tomar en cuenta diferentes aspectos de nuestra realidad.

Aspectos positivos y negativos

Aunque nuestra atención esté en los problemas, es necesario conocer también el lado positivo de la situación. Por ejemplo: avances en la fuerza organizativa, de la solidaridad entre los compañeros y compañeras, el desarrollo de valores culturales propios.

Aspectos cuantitativos y cualitativos

Lo cuantitativo tiene que ver con cantidades, como los números, los promedios y porcentajes. Por ejemplo, el número de personas afectadas por un problema, su ingreso promedio, el porcentaje de niñas y niños involucrados.

Lo cualitativo son los contenidos o calidad de las cosas; se refiere al qué del asunto, a su esencia. Por ejemplo, en qué consiste un problema, cuáles son sus causas y qué relaciones tienen, etc.

Aspectos objetivos y subjetivos

Lo objetivo se refiere al mundo que nos rodea y nuestro actuar. Por ejemplo, la naturaleza, la situación económica, el trabajo que hacemos, acciones políticas, culturales, etc.

Lo subjetivo tiene que ver con nuestras ideas, opiniones, formas de percibir y comprender la realidad.

Aspectos coyunturales y estructurales

Lo coyuntural se refiere a los acontecimientos puntuales y específicos que se dan en la sociedad en el momento actual en que vivimos. Siempre se trata de hechos pasajeros que no determinan la organización esencial de la sociedad. Por ejemplo, los conflictos entre los partidos de gobierno o una devaluación de la moneda nacional.

Lo estructural son los aspectos más permanentes y estables de la realidad social. Define al tipo de sociedad en que vivimos. Por ejemplo, la desigual repartición de la tierra, la opresión a los grupos indígenas o la situación de subordinación de las mujeres.

Aspectos locales y nacionales

Los aspectos locales son todo lo que se da en una zona limitada. Son las estructuras, los hechos y acontecimientos que hay en una comunidad, en un recinto, en una parroquia. Por ejemplo, las fiestas patronales de un pueblo.

Lo nacional tiene que ver con las estructuras, hechos y acontecimientos que se dan a nivel del país. Por ejemplo, las elecciones presidenciales.

Ojo: En nuestro diagnóstico no necesariamente distinguimos todos los aspectos que hemos mencionado. Los aspectos dependerán del problema y los objetivos de cada diagnóstico.

Participación no es solo una palabra de moda

En el diagnóstico participativo, quienes conforman la organización son protagonistas de las actividades. Todo el proceso de investigación está en sus manos: son ellas y ellos quienes toman las decisiones sobre qué diagnosticar, para qué y cómo, de acuerdo a los intereses de la propia organización. La organización debe buscar su participación amplia y activa desde la definición de problemas hasta la formulación de conclusiones.

Entonces, el carácter participativo del diagnóstico se expresa en las decisiones centrales. Los y las participantes controlan la información y tienen poder de decisión. En ese sentido, el diagnóstico participativo constituye una actividad profundamente democrática de la organización.

Sin embargo, sucede a menudo que lo participativo del diagnóstico se queda en un lema, en una palabra que está de moda. En los hechos

la “participación” se reduce a que la mayoría sólo proporciona los datos, mientras las decisiones centrales son tomadas por un grupo. En estos casos el diagnóstico no es una actividad democrática. Se trata más bien de diagnósticos autoritarios.

Muchos diagnósticos tradicionales son del tipo autoritario. A quienes se involucran, en lugar de actuar como sujetos, se les trata como objetos de análisis. Su papel se limita a servir como fuente de información. Es la dirigencia, o sólo un equipo externo, el que decide hacer un diagnóstico. La gente no conoce ni los objetivos ni los métodos, y muchas veces ni siquiera logra conocer los resultados del diagnóstico.

Este estilo de trabajo está bastante generalizado entre equipos de investigación de organismos internacionales, de entidades estatales, de centros universitarios e instituciones no gubernamentales. Pero igualmente se realizan diagnósticos autoritarios por parte de la misma dirigencia o promotores y promotoras de organizaciones populares. Prácticas como éstas obstaculizan el conocimiento colectivo de nuestros problemas y el avance de la organización.

Entonces, es necesario que exista una coherencia entre nuestro discurso sobre la participación y la forma en que hacemos un diagnóstico. Si realmente creemos en la organización y la democracia, debemos expresarlo en la forma como investigamos, discutimos problemas y decidimos nuestras acciones.

¿Quiénes hacen el diagnóstico participativo?

Hay varios sujetos que pueden intervenir en el diagnóstico participativo, con diferentes grados de participación, en los distintos momentos; es decir, no participan con la misma intensidad, ni tienen las mismas funciones y responsabilidades. Es necesario contemplar quiénes participarán, cuándo, cómo y en qué nivel. La forma más apropiada dependerá de circunstancias concretas como: las capacidades que hay, el nivel de conciencia y formación, el número de personas involucradas, etc.

A continuación mencionamos los posibles sujetos del diagnóstico participativo.

La organización popular

La organización popular es la encargada de la dirección general del diagnóstico. Es ella la que decide sobre el problema a diagnosticar y sobre los objetivos que se quieren lograr, de acuerdo al interés común.

Como responsable general, la organización asigna la ejecución del proceso a un grupo especial: el equipo promotor

El equipo promotor

El equipo promotor muchas veces está constituido por miembros de la organización y miembros de instituciones de apoyo. Pero de acuerdo al grado de experiencia, pueden haber también equipos integrados sólo por personas de la organización o sólo por externas.

Este equipo tiene como responsabilidad principal la ejecución del diagnóstico. Debe llevar a cabo el proceso no solamente para la organización, sino sobre todo con la organización. Es la punta de la lanza que inicia e impulsa el proceso.

Para realizar bien sus funciones, el equipo-promotor en su conjunto necesita cualidades como las siguientes:

- Estar inserto en la zona y ser aceptado por los diferentes sectores que están involucrados en el problema.
- Estar comprometido con la lucha de la organización y del movimiento popular en general. La solidaridad del equipo es una condición imprescindible. Sin ella, el apoyo carece de sentido.
- Tener conocimientos teóricos para poder orientar la reflexión sobre los problemas. Estos conocimientos ayudan a mantener una actitud crítica.
- Manejar la metodología de investigación para ejecutar los pasos del diagnóstico con las técnicas e instrumentos adecuados.

Seguramente dentro del equipo promotor las personas que son de la organización y las que no lo son cumplirán distintos papeles. Los primeros tendrán sobre todo el papel de motivar a otros compañeros, asegurar el contacto con la organización, y aportar sus conocimientos sobre la zona.

El papel de los investigadores y las investigadoras externas estará básicamente en aportar conocimientos teóricos y metodológicos. Y junto con ello, capacitar al resto del equipo, a fin de que quienes son de la organización puedan realizar nuevos diagnósticos por su propia cuenta.

En un diagnóstico, el aporte teórico y metodológico por sí mismo no es suficiente. Debe ajustarse a las circunstancias específicas de sus participantes. Esto

supone que el equipo colaborador sepa aplicar sus conocimientos en la situación concreta en que se realice el diagnóstico.

La comunidad

La comunidad donde opera la organización también la consideramos como posible sujeto del diagnóstico. Pero hay que tomar en cuenta que normalmente existen sectores con intereses contrapuestos. Es evidente que excluimos como sujetos a grupos que explotan a las y los miembros de la organización. Las personas organizadas pero con intereses comunes pueden participar de diferentes maneras. Pueden aportar informaciones, asistir a reuniones de discusión o de socialización de resultados. De esta forma el diagnóstico les podría ayudar a integrarse a la organización.

Diagnosticando nos educamos

El diagnóstico participativo es un proceso educativo por excelencia. En él los compañeros y compañeras no sólo obtienen provecho de los resultados sino también del proceso mismo. Comparten experiencias, intercambian conocimientos, aprenden a usar técnicas para recoger información, etc. El diagnóstico participativo es una oportunidad para el aprendizaje colectivo, en el que las y los participantes investigan su propia realidad y analizan las causas de los problemas.

Como todo proceso educativo, el diagnóstico parte necesariamente de los conocimientos y experiencias de sus participantes. Por la vivencia diaria la gente siempre tiene conocimientos de su realidad, aunque sean limitados. Con base en ellos reflexionamos y buscamos lograr nuevos conocimientos. Así avanzamos hacia una comprensión más profunda que nos permitirá desarrollar una práctica mejor.

Existen opiniones que dicen que “el pueblo tiene toda la verdad”. Estas ideas son equivocadas porque no reconocen limitaciones del saber popular. Tampoco reconocen la necesidad de una formación permanente de los sectores populares. Ciertamente, el pueblo tiene su saber y su riqueza cultural. Sin embargo, sus conocimientos también contienen muchos elementos de la ideología dominante.

Por eso, el proceso educativo en el diagnóstico busca, por un lado, rescatar los elementos críticos y realistas del saber popular, y por otro, cuestionar los elementos extraños e impuestos.

Condiciones básicas

Para terminar, vale la pena que tengamos presentes algunas condiciones básicas para realizar el diagnóstico participativo:

- Un cierto grado de organización y conciencia de los y las involucradas. Sólo así puede garantizarse que haya una verdadera toma de decisiones.
- Una buena comunicación para asegurar que todos y todas tengamos suficiente información sobre objetivos, contenidos, métodos, etc., del diagnóstico.
- Una disponibilidad suficiente y el tiempo necesario de las y los responsables para poder realizar todo el diagnóstico.

Después de haber visto los elementos básicos de un estudio diagnóstico, desarrollaremos ahora los elementos específicos que nos permitirán identificar el problema al cual abocarnos en nuestro proyecto comunitario. Al final, ofrecemos algunos instrumentos que pueden ser de utilidad en el proceso de construcción del diagnóstico.

¿Qué es un problema?¹

La palabra problema se utiliza para identificar cualquier situación que requiera ser atendida. Los problemas son situaciones reales que la comunidad considera insatisfactorias y, a la vez, susceptibles de ser mejoradas o superadas.



La identificación de un problema supone tener al menos una idea de cómo deberían ser las cosas. Por esta razón, en cierta forma un problema no es otra cosa que la diferencia entre una realidad tal y como es y otra mejor que se asume como referencia.

¿Qué es una oportunidad?

A diferencia de un problema, la oportunidad es una situación que ha de ser aprovechada para generar algún tipo de bienestar futuro para la comunidad. A menudo estas oportunidades están representadas en las posibilidades que ofrece la comunidad, expresadas en la disponibilidad de recursos humanos, económicos o naturales o en una determinada posición geográfica. El y la activista comunitaria deberán identificar y evaluar oportunidades y transformarlas en positivas realidades que redunden a favor del desarrollo local.

Aprovechar las oportunidades también exige planificación. Entre otras cosas se deberá evaluar la magnitud de la oportunidad, los beneficios que generaría a la comunidad, los proyectos que son necesarios ejecutar para su eficaz aprovechamiento, los costos que involucrarían tales proyectos, las posibles fuentes de financiamiento y, por supuesto, los riesgos que se asumirían durante el proceso.

El cómo de la identificación de problemas

Para que la identificación de problema se efectúe rigurosamente, deben corregirse una serie de fallas que, en la práctica, suelen acompañar este proceso, como son:



Confundir los problemas con síntomas puntuales. Los síntomas o manifestaciones, como veremos más adelante, son aquellos aspectos visibles de un problema; por ejemplo, un dolor de cabeza puede ser un síntoma o manifestación de un problema de hipertensión. La persona afectada puede tomar una pastilla para el dolor, éste se pasa, pero al pasar su efecto, el dolor vuelve a aparecer. No está incidiendo sobre el verdadero problema que es la hipertensión, sino sobre un síntoma. La confusión sobre problemas y síntomas en esta fase del proceso puede traer como consecuencia una visión muy restringida de lo que realmente está pasando y, por supuesto, la propuesta y ejecución de soluciones muy parciales y poco duraderas.

- **Confundir los problemas con soluciones.** A menudo los problemas se encubren con soluciones. En varios talleres de planificación ha sido frecuente escuchar “problemas” como: comprar unidades de transporte urbano, arreglar la vialidad, crear la policía municipal, etc., los cuales apuntan a soluciones más que a problemas. Quizás este tipo de respuesta refleje la infundada creencia de que las soluciones a los problemas son obvias, cuando en la práctica está demostrado que no es posible aportar soluciones idóneas a los problemas sin haberlos antes precisado y explicado con rigor. Para poder vencer esta dificultad es indispensable que los líderes y lideresas manejen con propiedad el concepto de problema.
- **Confundir problemas con temas.** Esta confusión es originada, a menudo, por la dificultad para expresar bien los problemas, limitándose a identificar el área dentro de la cual esto se circunscribe. Respuestas como “agua”, “servicio de electricidad”, “aseo”, “educación”, “la buhonería”, etc., son frecuentes en talleres de identificación de problemas. Es obvio que estas denominaciones no están acordes con el significado de la palabra problema, son simplemente temas o ámbitos temáticos. Cuando esta situación se presenta, quizás sea pertinente preguntarse: ¿Qué pasa con el agua, con el aseo, con la salud, etc.? Aquí las respuestas pueden ser muy variadas: “escasez de agua potable en la comunidad”, “inadecuada prestación del servicio de salud”, etc. De esta forma se transforman los temas en problemas bien enunciados.

Por regla general, un problema está bien enunciado cuando:

- Está expresado como una condición negativa.
- Se especifica su ubicación (¿dónde ocurre?).

Un ejemplo de un problema bien enunciado podría ser el siguiente:

Deficiente prestación del servicio de aseo urbano en el municipio.

No incorporar a la comunidad y demás organizaciones al proceso de identificación de problemas y oportunidades

Este constituye un error en el que frecuentemente incurren quienes lideran procesos comunitarios. Trae como consecuencia una visión restringida de la situación y se basa en el falso supuesto de que el y la líder es siempre un intérprete fidedigno de las necesidades y demandas comunales.

Los problemas guardan estrecha relación con las distintas personas, grupos y organizaciones que conviven en la comunidad, lo cual hace indispensable involucrar a las mismas tanto en la identificación y selección de problemas como en el proceso de planificación en su conjunto. Ello redundará en beneficio de la legitimidad del proyecto, mejorará la viabilidad del plan de acción y estimulará el compromiso de la comunidad con el desarrollo local.

Fallas:

- Confundir problemas con síntomas, soluciones o temas.
- Identificar problemas institucionales en vez de problemas municipales.
- No incorporar a la comunidad.

Consecuencias:

- Los problemas persisten.
- Visión restringida de lo que realmente está pasando.
- Pérdida de esfuerzos y recursos.

En la práctica, la identificación de problemas podría realizarse bajo las siguientes pautas:

- El grupo organizado deberá convocar a las fuerzas sociales más representativas de la comunidad a un diálogo constructivo sobre la identificación de problemas. Esta convocatoria podría dirigirse a líderes de la comunidad de reconocida trayectoria, representantes de gremios, grupos y, en fin, a las organizaciones con capacidad de influenciar el desarrollo local.
- El espacio para el diálogo podría concretarse en un taller o foro, a efecto de ampliar la consulta y aumentar la variedad y precisión de los aportes; también es posible realizar talleres simultáneos en distintas zonas o sectores.

- Los talleres de consulta deben realizarse con base en una agenda previamente definida, que abarque tanto los puntos específicos a tratar como las reglas de participación. Su ponderación o conducción estaría a cargo de miembros del grupo o, en su defecto, de personas contactadas para tal fin.

Para el desarrollo de los talleres se sugieren los siguientes pasos:

- Abrir la discusión formulando la pregunta ¿Cuáles son los problemas que afectan a la comunidad?
- El proceso de discusión en torno a la interrogante formulada debe ser ordenado, de tal forma que permita registrar íntegramente las ideas aportadas por quienes participan. A menudo resulta útil exigir los aportes o ideas por escrito, en hojas de cartulina o papel colocadas en un lugar visible (pizarras, pantallas o paredes); de esta manera se evitan discusiones inútiles y se favorece el registro de la información. Como producto de esta primera discusión se obtiene un listado preliminar de problemas.
- Limpiar la información, eliminando repeticiones y aclarando aquellos problemas que han sido expresados en forma vaga o genérica. A menudo resulta útil, para cada problema, estimular la reflexión de los y las participantes en torno a las siguientes interrogantes: tal y como fue definido el problema. ¿Es un síntoma de algo más grande e importante? ¿Está definido como un tema o como la solución a un problema? ¿Dónde se observa o presenta el problema? ¿Para quiénes es un problema? ¿Hay disposición a contribuir con su solución? ¿Qué pasaría si no se resolviera el problema? ¿Es una situación evitable? La discusión en torno a estos puntos permitirá definir un listado de problemas más precisos. El taller se cierra con la aprobación final del listado por parte de los participantes y con el formal compromiso del grupo organizador de convocar nuevamente para el proceso de selección de problemas a ser intervenidos.

En el intervalo entre la identificación y la selección de problemas, el grupo que motoriza el proceso deberá realizar un esfuerzo adicional para depurar el listado de problemas obtenidos.

El cómo de la selección de problemas

Como se afirmó con anterioridad, no todos los problemas identificados pueden ser enfrentados a través de un plan comunitario. Este listado inicial de problemas que se definió a través de una consulta pública debe ser jerarquizado.

A continuación se ofrecen algunas pautas generales que podrían orientar la selección de problemas:

- El grupo promotor convoca nuevamente a las fuerzas sociales más representativas de la comunidad, con la finalidad explícita de seleccionar los problemas prioritarios. De nuevo el mecanismo de consulta puede ser un foro o taller dirigido por el grupo.

Para el desarrollo de la consulta pública se sugieren los siguientes pasos:

- Abrir la discusión formulando la siguiente pregunta: ¿Cuáles de los problemas planteados en la primera consulta (identificación de problemas) merece prioridad?
- Definir los criterios bajo los cuales se fundamentará la selección de problemas prioritarios. La priorización de problemas debe basarse en un conjunto de criterios entre los cuales se sugieren los siguientes:
 - El valor de los problemas: refleja el grado de importancia que el grupo promotor y demás fuerzas sociales de la comunidad, le asignan a cada problema. Este valor puede depender de:
 - La magnitud o gravedad del problema y, por ende, la urgencia de su enfrentamiento.
 - El tamaño de la población afectada por el problema.
- La posibilidad de enfrentar eficazmente el problema (de solucionarlo o disminuir su intensidad).
- El costo social, económico o político de postergar el enfrentamiento del problema. Obviamente que un alto costo de postergación indica que no es aconsejable posponer el enfrentamiento del problema.
 - Establecer una escala sencilla de valoración que sea común a todos los criterios de selección considerados. Esta escala podría ser Alto(a), Medio(a), Bajo(a).
 - Evaluar cada problema del listado inicial de acuerdo con cada

criterio. En este paso es muy posible que se presente una interesante discusión, donde se confronten distintas posiciones y puntos de vista divergentes. Es necesario que dicha discusión fluya ordenadamente hasta lograr un consenso.

Por lo general, los problemas prioritarios serán aquellos de más alto valor, donde las posibilidades de enfrentamiento sean mayores y cuyo costo de postergación sea más alto.

El análisis de problemas como requisito indispensable para formular el plan

Los problemas seleccionados en el paso anterior deben ser analizados en profundidad; de otra manera no sería posible identificar las alternativas de solución más adecuadas. En este sentido, el plan no puede formularse bien si no se fundamenta en un conocimiento preciso sobre los problemas que afectan a la comunidad.

El análisis de un problema tiene como propósito tratar de conocerlo mejor; recordemos que un problema es similar a una enfermedad: si no se le conoce bien, en términos de sus síntomas, causas que lo originan, etc., es difícil, si no imposible, encontrar el tratamiento adecuado.

En la práctica, cada problema debe ser analizado individualmente, además de establecer las posibles vinculaciones entre los distintos problemas. También es muy importante involucrar en el análisis al mayor número posible de personas implicadas en el problema; de esta forma es más fácil establecer compromisos para su enfrenamiento.

El cómo del análisis de problemas

Existen distintas técnicas para analizar problemas. La que propondremos en este manual presenta las siguientes características:

- **Es participativa:** la mayoría de los problemas son complejos; esta complejidad viene dada no sólo por la diversidad de causas que los generan sino, además, por la existencia de distintas fuerzas sociales involucradas en su generación y/o enfrentamiento. Por esta razón, el análisis de los problemas debe ser efectuado por equipos de trabajo conformados por miembros del grupo promotor, representantes de otras organizaciones involucradas en el problema,

Problema / Criterio	Valor	Posibilidades de enfrentar eficazmente el problema	Costo de postergación	Selección Sí / No
P1				
P2				
Pn				

personas motivadas de la comunidad, personas con experticia en un área determinada que se hayan puesto a disposición, etc. En este caso, el trabajo en equipo enriquece el análisis, dando como resultado explicaciones más válidas y útiles para la toma de decisiones. Recordemos el viejo adagio popular que dice: “varias cabezas piensan más que una”.

- **Se basa en el principio causa-efecto:** A menudo, se percibe la exigencia de un problema a través de sus manifestaciones visibles o síntomas; pero estos síntomas son en realidad efectos de causas a menudo profundas que si no son detectadas en su real magnitud, será difícil, cuando no imposible, idear soluciones satisfactorias a los problemas. Como se afirmó con anterioridad, la solución a los problemas no se encuentra en sus síntomas, sino en las causas que los producen. Por esta razón se debe realizar un esfuerzo importante para ubicar y precisar las causas que generan los problemas locales; ello, lejos de constituir una pérdida de tiempo, permitirá identificar con mayor claridad, alternativas de solución más efectivas y duraderas.
- **Es sistémica:** Un problema puede ser comparado con un sistema abierto. Un sistema, en el sentido general de la palabra, no es otra cosa que un conjunto de partes (variables) relacionadas entre sí, que generan determinados resultados; el sistema es abierto cuando se relaciona con otros. Pues bien, un problema se comporta como un sistema, ya que está constituido por un conjunto de causas (variables explicativas) que al relacionarse entre sí producen resultados (síntomas o efectos visibles del problema); a su vez,

cada sistema-problema se relaciona con otros sistemas-problemas, bien sea recibiendo sus influencias o influenciándolos.

Del comportamiento sistemático de un problema se desprende que cualquier decisión que se tome para alterar una de sus partes (causas) afecta al problema en su conjunto (y a otros problemas). Por esta razón, puede ser importante no sólo detectar las causas de un problema sino, además, evaluar las relaciones entre ellas a fin de identificar las más importantes, es decir, aquellas cuya modificación o eliminación conduzca a cambios significativos y positivos del problema mismo.

Con base en las características mencionadas, el análisis de los problemas abarca los siguientes pasos:

- Identificación de las organizaciones involucradas en el problema.
- Identificación y evaluación de las manifestaciones o síntomas del problema.
- Identificación de los efectos que el problema genera sobre otros problemas (consecuencias).
- Explicación del problema.
- Selección de las causas más importantes (causas claves).

A continuación se describe cada uno de estos pasos.

Identificación de las organizaciones involucradas en el problema

En este paso la pregunta pertinente es: ¿Cuáles son las organizaciones o fuerzas sociales que intervienen en la generación o enfrentamiento del problema? Esta identificación ofrece información sobre los grupos organizados que podrían participar en el análisis del problema y, de ser conveniente y necesario, en la formulación de un plan para enfrentarlos. También incluiría el registro de aquellas organizaciones que podrían oponerse a la solución del problema y con las cuales se deberán confrontar o negociar acuerdos. Esta última información puede ser muy útil al momento de analizar las restricciones que afectarían la ejecución de decisiones tendientes al enfrentamiento del problema.

Identificación y evaluación de las manifestaciones o síntomas del problema

Constituyen los hechos, visibles y medibles, que permiten constatar o corroborar la existencia del



problema. Como se mencionó anteriormente, las manifestaciones de un problema son equivalentes a los síntomas de una enfermedad. Así como la sintomatología constituye el punto de partida para el análisis de un problema, la identificación y dimensionamiento de las manifestaciones es fundamental para toda persona con servicio de liderazgo, pues le permite verificar posteriormente si sus decisiones están efectivamente solucionando el problema o disminuyendo su intensidad. Si para el médico, la desaparición de los síntomas constituye una prueba de curación y, por ende, de la eficacia del tratamiento, para quien lidera, la desaparición de las manifestaciones indica la solución del problema y la eficacia de sus decisiones.

Identificación de los efectos que el problema genera sobre otros problemas (consecuencias)

Los problemas comunitarios, como cualquier otro problema complejo, no son independientes entre sí. A menudo, están tan estrechamente vinculados que es sumamente difícil establecer las fronteras de cada uno de ellos; en otras palabras se solapan o sobreponen unos con otros. Así por ejemplo, la inseguridad pública en un municipio puede estar muy vinculada con la baja cobertura del sistema educativo o con la escasez de fuentes de empleo.

Por esta razón puede resultar útil evaluar el impacto que el problema analizado genera sobre otros. A los hechos y situaciones que describen ese impacto se les denomina consecuencias. La identificación de las consecuencias de un problema permite ratificar o validar la importancia del mismo, así como lo urgente de su solución; de esta manera se identificarán problemas cuya atención es necesaria para enfrentar exitosamente otros problemas.

Ejemplos: La proliferación de enfermedades contagiosas y el ausentismo escolar pueden ser consecuencias de un problema de escasez de agua; el incremento de la delincuencia juvenil e infantil puede ser una consecuencia de la baja calidad y cobertura del sistema educativo.

Explicación del problema

Consiste en establecer las causas que generan el problema. En este caso la pregunta que ha de formularse es: ¿Cuáles son los hechos, situaciones o factores que producen los resultados insatisfactorios que denominamos manifestaciones del problema? Las respuestas a esta interrogante deben ser producto de un proceso participativo donde se dé rienda suelta a la creatividad y al conocimiento de todas las personas y organizaciones involucradas en el problema. Una técnica

que puede ser útil en estos casos es la denominada “lluvia de ideas” (ver al final de la sección de Instrumentos).

Es importante aclarar que una causa es un problema previo a otro problema y generador de éste; por lo tanto también debe ser expresada o enunciada como una condición negativa.

Ejemplos de causas: El inadecuado mantenimiento de las unidades de transporte y la permanente violación de las leyes de tránsito por parte de los conductores pueden ser causas del problema: “elevados niveles de inseguridad en el servicio de transporte público urbano”.

Listado de causas

Lo visto hasta el momento sobre análisis de problemas nos lleva a la conclusión de que todo problema puede ser explicado como una relación entre causas, manifestaciones y consecuencias. Cada uno de los problemas prioritarios (seleccionados en el primer paso o fase

Problema

Causa 1

Causa 2

Causa 3

del proceso de planificación) puede ser ordenado o estructurado de esa manera, lo cual ofrece una visión más completa sobre lo que está sucediendo y amerita atención.

A continuación se representa una forma de ordenar la explicación, considerando como ejemplo un problema hipotético que denominaremos “Insuficiente abastecimiento de agua potable en el Municipio Cervantes”.

Problema: Insuficiente abastecimiento de agua potable en el Municipio Cervantes.



Causas	Manifestaciones	Consecuencias
<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de sistemas de riego. • Escasa vigilancia policial en zonas rurales. • Deficiente mantenimiento de tuberías. • Construcción desordenada de viviendas. • Proliferación de negocios ilegales. • Baja capacidad de almacenamiento de agua en el municipio. • Robo de agua potable en las zonas del municipio. • Importante pérdida de agua por filtraciones de tuberías. • Despilfarro de agua por parte de la ciudadanía. • Insuficiente red de tuberías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discontinuidad del servicio de agua potable (en promedio los habitantes reciben agua cada dos días por seis horas). • Muchas viviendas del municipio carecen del servicio (el 30% de las viviendas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los camiones cisternas especulan con el precio del agua. • Descontento popular. • Ausentismo escolar y laboral. • Proliferación de enfermedades entre las y los pobladores del municipio. • Congestionamiento de los servicios médicos ambulatorios.

Selección de las causas más importantes del problema (causas claves)

Una vez explicado el problema, se deben seleccionar aquellas causas sobre las cuales hay que actuar para resolverlo o disminuir su gravedad.

Por razones de economía de recursos y esfuerzos, o por el bajo peso relativo que algunas causas tienen en relación con el problema, es necesario detectar las realmente importantes. Éstas se denominarán causas claves.

Una causa es importante o clave cuando su eliminación o modificación origina cambios positivos y significativos en las manifestaciones del problema. Considerando el ejemplo anterior (Insuficiente abastecimiento de agua potable en el Municipio Cervantes) el “deficiente mantenimiento de tuberías” será una causa clave si al mejorarlo se incrementa la continuidad del servicio de agua para la población (más días o más horas de agua por día).

Recordemos que un problema puede ser visto como un sistema, donde sus causas se relacionan entre sí originando resultados insatisfac-

torios denominados manifestaciones. En este sentido, en la medida en que una causa tenga un mayor número de relaciones con otras (sea causa de otras) y, además, estas relaciones sean más fuertes, la posibilidad de que sea una verdadera causa clave será mayor. Por esta razón, para la identificación de causas claves puede ser muy útil evaluar las relaciones entre las causas del problema.

Evaluación de la gobernabilidad sobre el proyecto

Los problemas comunitarios son, en su mayoría, problemas complejos, donde la comunidad no tiene el poder absoluto para resolverlos; comparte ese poder con otras organizaciones públicas o privadas. Por esa razón es imprescindible evaluar el nivel de gobernabilidad sobre los problemas prioritarios de la comunidad.

El término gobernabilidad define el grado de control que una organización tiene sobre un determinado problema.

En términos prácticos la gobernabilidad sobre un problema vendrá dada por la relación existente entre las causas claves que están bajo su control y las causas claves que se encuentran fuera de su control. Controlar una causa clave significa poder tomar decisiones que

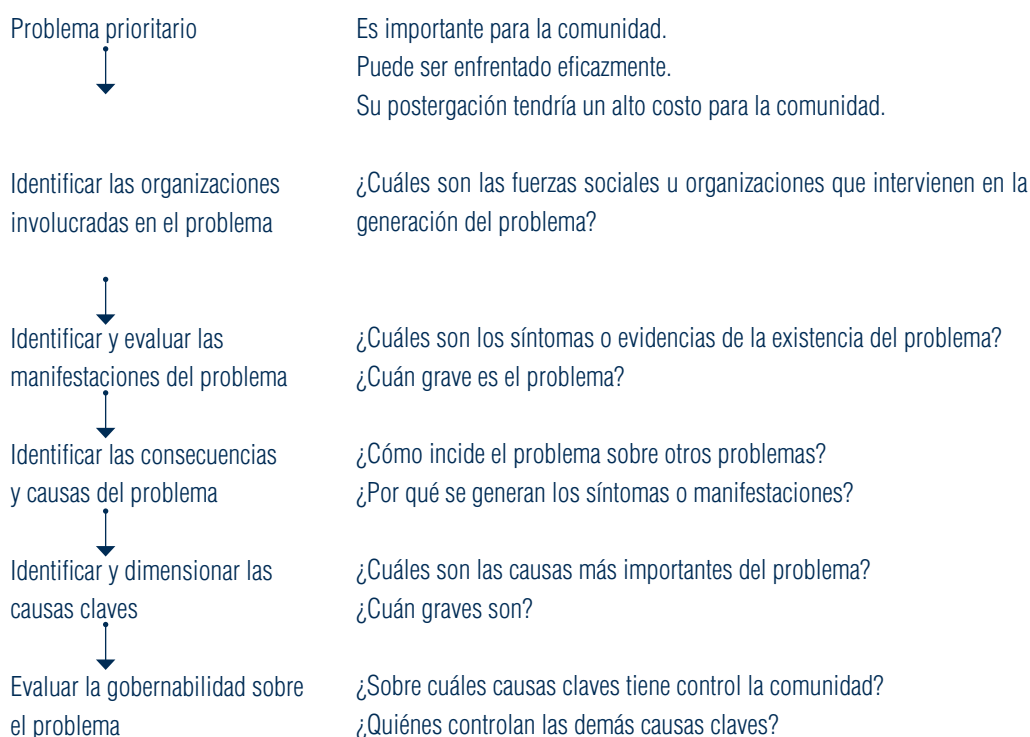
la modifiquen. En este sentido, si la comunidad controla un número significativo de causas claves y, además, éstas tienen un peso relativamente alto en la generación de las manifestaciones, su gobernabilidad sobre el problema será alta y viceversa. Evaluar la gobernabilidad supone:

- Identificar las causas claves controlables por la comunidad.
- Identificar las causas claves no controlables por la comunidad y

precisar, en cada caso, las organizaciones sobre las que reside el control.

Puede darse el caso de que dos o más organizaciones compartan el control de una misma causa clave. La evaluación de gobernabilidad es de gran utilidad práctica ya que permite establecer posibilidades de acción directa para enfrentar un problema e identificar las organizaciones con las cuales se tendrá que coordinar acciones que contribuyan a su resolución.

Esquema-resumen del proceso de análisis de un problema



Diagnóstico comunitario (algunas pautas concretas)

Para el proceso de construcción del diagnóstico comunitario se deben obtener, al menos, los siguientes elementos:

Datos demográficos de la comunidad

- Nombre de la comunidad. Ubicación de la comunidad.
- Número de habitantes, determinando, si es posible, el número de familias, de niños y niñas, de jóvenes, la proporción de hombres y mujeres.

- Espacios organizativos presentes en la comunidad: juntas de vecinos, grupos culturales, deportivos, religiosos, políticos, etc.
- Instituciones presentes en la comunidad: dispensarios médicos, escuelas, capillas, etc.
- Servicios con que cuenta la comunidad (luz, agua, carretera, etc.).

Principales necesidades evidenciadas por la comunidad

- ¿Cuáles son los principales problemas? Tratar de describirlos evidenciando sus causas y consecuencias, su historia y posibles soluciones.

- ¿Cuál es la situación de los servicios básicos? Tratar de identificar la situación del servicio de agua, luz, transporte, etc.
- ¿Cómo es la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado? ¿Estos cuerpos de seguridad están en la comunidad de manera fija (en un módulo policial, por ejemplo) o llegan a ella ocasionalmente?
- ¿Hay situaciones de discriminación hacia la mujer? Atender tanto a la posibilidad de la violencia intrafamiliar como a otras expresiones de subordinación presentes en la vida de la comunidad en general y de las organizaciones que en ella hacen vida.
- ¿Qué grado de conciencia y compromiso tiene la comunidad en general y los grupos organizados en particular para la búsqueda de solución de esos problemas?
- ¿Los problemas evidenciados son violaciones a los derechos humanos?
- ¿Cuáles organismos del Estado están implicados en el problema y su posible solución?
- ¿Con qué fortalezas cuenta la comunidad para la resolución de estos problemas? Identificar fortalezas personales, contactos, alianzas con grupos, instituciones, etc.
- ¿Cuáles son las principales debilidades de la comunidad de cara a la resolución de los problemas planteados?

Instrumentos

A continuación presentamos algunas herramientas que pueden ser de utilidad a la hora de poner en marcha la construcción del diagnóstico participativo. La aplicación de cada una de las siguientes técnicas dependerá de la realidad concreta con la que vayamos a trabajar.

El árbol del problema

Técnica explicativa basada en el principio causa-efecto. Mediante esta técnica, el problema que se desea explicar se “ramifica” en causas y efectos, los cuales a su vez se subramifican; de esta forma el árbol expresa una jerarquía sistemática de relaciones causales. Ha sido popularizado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) a través del Método ZOPP de planificación de proyecto.

En términos generales, el desarrollo de esta técnica abarca los siguientes pasos:

- Identificación del problema central (situación insatisfactoria que se desea corregir o subsanar)

- Identificación de los efectos directos del problema central, graficándolos en forma paralela encima de dicho problema.
- Identificación de las causas directas del problema central, graficándolas en forma paralela debajo de dicho problema.
- Identificación de las causas de causas y efectos de efectos, siguiendo el mismo principio. De esta manera se forman varios niveles causales y ramificaciones.

Lluvia de ideas (Brainstorming)

La lluvia de ideas es un método estructurado de trabajo grupal donde quienes participan van generando ideas en respuesta a una pregunta previamente formulada. Aún cuando este instrumento puede ser utilizado en las distintas fases del proceso de planificación, es particularmente válido en la identificación de problemas o causas de los mismos, así como de alternativas de acción para enfrentarlos. Puede combinarse con otras técnicas a fin de complementar y/o mejorar sus resultados; así, por ejemplo, puede acompañarse de técnicas de visualización que obliguen a cada participante a escribir sus ideas en cartulinas o papeles que van colocando en un lugar visible a todos. Por otro lado, una vez que la generación de ideas cesa, pueden utilizarse otras técnicas para ordenar, combinar o priorizar la información obtenida. Generalmente, la lluvia de ideas es conducida por un moderador o moderadora, o bien por la persona que lidera el grupo de trabajo, y se fundamenta en ciertas reglas de participación, tales como:

- El proceso de discusión debe ser animado; debe evitarse la falta de interés o de motivación de los participantes.
- Todos deben participar. Mientras más ideas surjan mejor.
- No deben permitirse demasiados detalles o permanecer demasiado tiempo en una misma idea.
- Toda idea debe ser tomada en serio. Ningún aporte puede ser criticado hasta que todas las ideas hallan sido consideradas.
- La lluvia de ideas cesa cuando se ha agotado la generación de ideas.

La utilización de la lluvia de ideas para la identificación de causas sigue las siguientes pautas:

- El moderador o líder del grupo explica las reglas de participación en el proceso y plantea la pregunta: ¿Cuáles son las causas que generan las manifestaciones del problema?
- Los participantes responden individualmente a la pregunta, escribiendo

biendo sus respuestas en forma clara y concreta, en cartulinas o trozos de papel preparados para tal fin.

- El moderador o líder del grupo recoge las respuestas individuales y las coloca a la vista de todo el equipo de trabajo (en pizarras, paredes, pantallas, etc.).
- Se inicia un proceso ordenado de discusión con la finalidad de aclarar enunciados poco claros o confusos, eliminar repeticiones, eliminar ideas que no sean aprobadas por la mayoría de los participantes y llegar a un consenso sobre las verdaderas causas del problema.

El número de causas varía de un problema a otro y, obviamente, de un equipo de trabajo a otro (dependiendo de su grado de conocimiento); lo importante es que las causas sean las suficientes y necesarias para explicar bien el problema. Durante la lluvia de ideas es necesario detenerse en las identificadas y detectar, a su vez, las causas que las producen (causas de causas); de esta manera se llega a descubrir causas más profundas o estructurales, las cuales pueden ser muy importantes al momento de tomar decisiones para solucionar el problema.

La lluvia de ideas suele ser más efectiva cuando las preguntas se formulan en forma clara y concreta y, obviamente cuando los integrantes del grupo tienen la motivación y conocimientos necesarios para generar información valiosa sobre el tema tratado.

Diagrama Causa - Efecto

Constituye una adaptación de la denominada “Espina de pescado de Ishikawa”. Como su mismo nombre lo indica, se basa en el principio

causa - efecto. Es utilizada para el diagnóstico de problemas internos a las organizaciones y fue ampliamente difundida a través del Método Deming o “Calidad total”.

En términos generales su aplicación abarca los siguientes pasos:

- Identificar y describir el problema que se desea resolver. La descripción apunta a la precisión de los efectos no deseados a través de los cuales se expresa o se manifiesta el problema.
- Identificar las posibles causas del problema. Esta identificación suele realizarse mediante una lluvia de ideas.
- Clasificar las causas según su naturaleza en diferentes categorías (personal, administración, planificación, etc.).
- Ordenar las causas y los efectos en un diagrama. Los efectos se colocan a la derecha (“cabeza de pescado”) y las causas a la izquierda (“espinas de pescado”).
- Identificar las causas de las causas. Este proceso perdura hasta agotar la generación de ideas útiles. De esta manera van estableciéndose espinas (causas) secundarias, etc. a partir de cada causa o espina primaria.
- Identificar las causas más probables.

Nota

1. El material presentado ha sido tomado y adaptado del libro de Flavio Carucci *Elementos de Gerencia Local: Manual para Gerentes Municipales*, editado por el Banco Mundial, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y la Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas, 1995.

