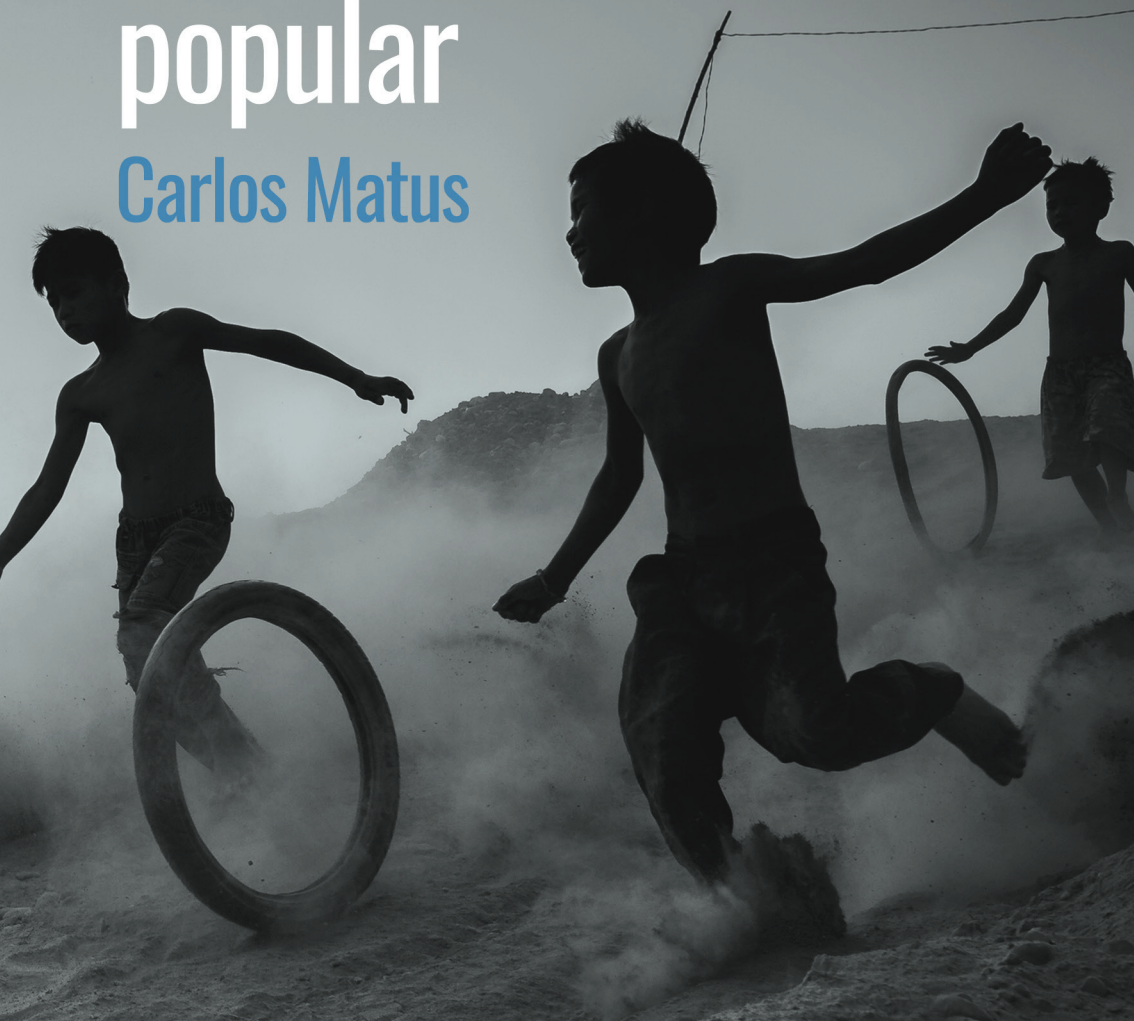


Método Altadir de planificación popular

Carlos Matus



Colección Cuadernos del ISCo

Títulos publicados (Para acceder a los libros, pulsar en el título)

SERIE SALUD COLECTIVA

El médico y la medicina: autonomía y vínculos de confianza en la práctica profesional del siglo XX
Lilia Blima Schraiber, 2019

Gobernantes y gestores: las capacidades de gobierno a través de narrativas, puntos de vista y representaciones
Hugo Spinelli, Jorge Arakaki, Leonardo Federico, 2019

Morir de alcohol: saber y hegemonía médica
Eduardo L. Menéndez, 2020

Violencia obstétrica en América Latina: conceptualización, experiencias, medición y estrategias
Patrizia Quattrocchi, Natalia Magnone (compiladoras), 2020

Pensar en salud
Matio Testa, 2020

Adiós, señor presidente
Carlos Matus, 2020

Método Paideia: análisis y cogestión de colectivos
Gastão Wagner de Sousa Campos, 2021

Gestión en salud: en defensa de la vida
Gastão Wagner de Sousa Campos, 2021

Desafíos para la salud colectiva en el siglo XXI
Jairmilson Silva Paim, 2021

Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina
Sonia Fleury, 2021

Teoría del juego social
Carlos Matus, 2021

SERIE CLÁSICOS

Política sanitaria argentina
Ramón Carrillo, 2018

Medicina del trabajo al servicio de los trabajadores
Instituto de Medicina del Trabajo, 2019

Geopolítica del hambre: Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo
José de Castro, 2019

La salud mental en China
Gregorio Bermann, 2020

SERIE DIDÁCTICA

Teorías dominantes y alternativas en epidemiología
Marcelo Luis Urquía, 2019

SERIE INFORMES TÉCNICOS

Salud en cárceles: Informe de auditoría de la situación sanitaria en el Servicio Penitenciario Bonaerense, 2013-2014
Instituto de Salud Colectiva, 2020

Método Altadir de planificación popular

Carlos Matus



EDUNLA
COOPERATIVA

Secretaría de Investigación y Posgrado

Matus, Carlos

Método Altadir de planificación popular / Carlos Matus. - 1a ed revisada. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2021. Libro digital, PDF - (Cuadernos del ISCo / Didáctica ; 18)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4937-87-2

1. Sistemas de Gobierno . 2. Políticas Públicas. 3. Planificación. I. Título. CDD 320.6

Colección *Cuadernos del ISCo*
Serie *Didáctica*

Dirección científica: *Hugo Spinelli*

Dirección editorial: *Viviana Martinovich*

Edición ejecutiva: *Jorge Arakaki, Ignacio Yannone*

Coordinación editorial de esta obra: *Ignacio Yannone*

Fotografía de tapa: *Tri Le, Pixabay*

Corrección de estilo: *Laura Gabriela Goldar*

Diagramación: *Martina Florio*

© 2021, Sol María Matus Mac-Niven

© 2021, EDUNLa Cooperativa

ISBN 978-987-4937-87-2

DOI 10.18294/9789874937872

EDUNLa Cooperativa

Edificio "José Hernández"

29 de Septiembre 3901, B1826GLC Remedios de Escalada, Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54-11) 5533-5600 int. 5727. edunla@unla.edu.ar

Instituto de Salud Colectiva

Edificio "Leonardo Werthein"

29 de Septiembre 3901, B1826GLC Remedios de Escalada, Buenos Aires, Argentina

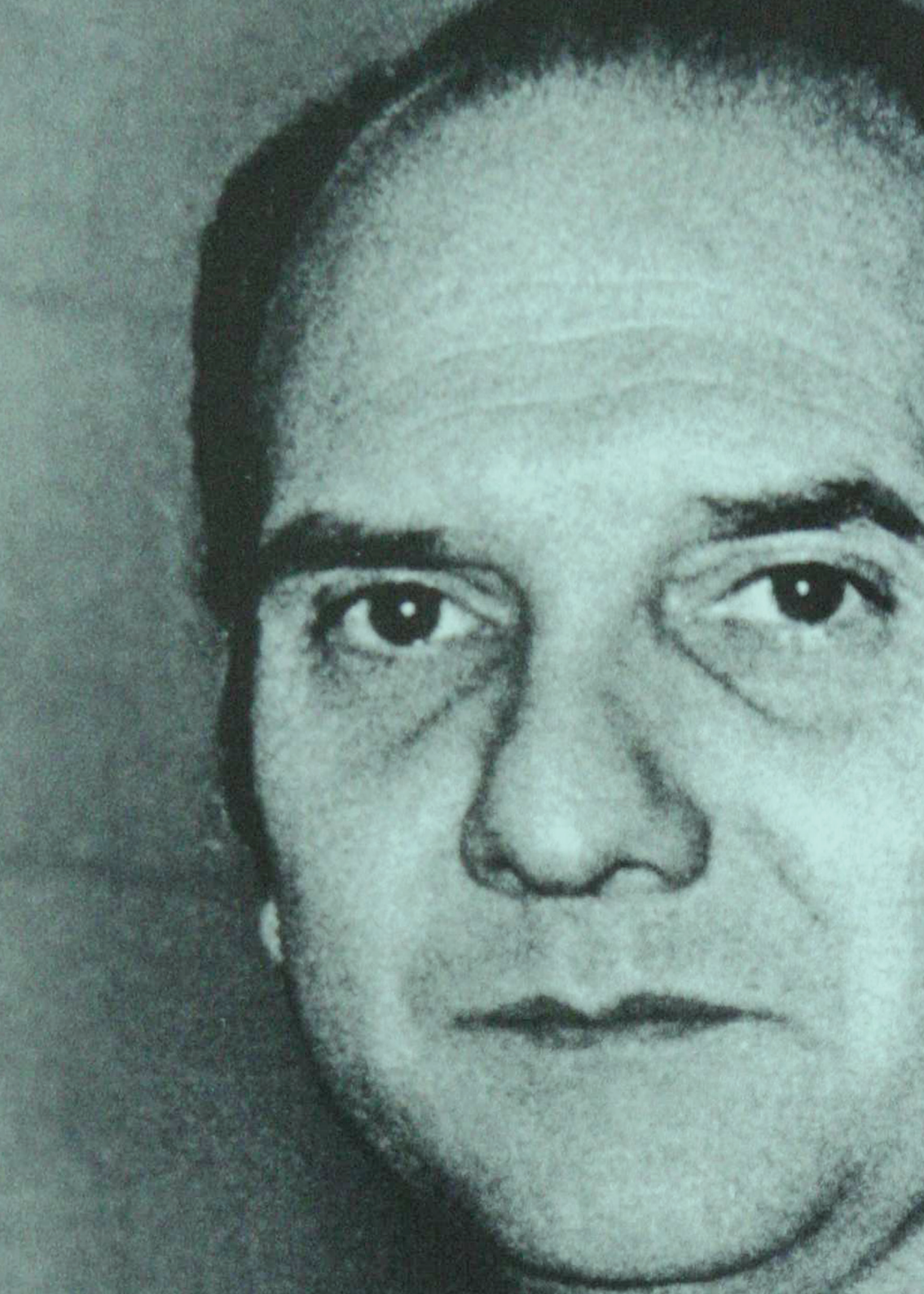
Teléfono: (54-11) 5533-5600 int. 5958. <http://cuadernosdelisco.unla.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Las y los autores conservan sus derechos autorales y les permiten a otras personas copiar y distribuir su obra siempre y cuando reconozcan la correspondiente autoría y no se utilice la obra con fines comerciales.



Carlos Matus

Carlos Matus Romo nació en Chile el 19 de noviembre de 1931, se graduó de ingeniero comercial en la Universidad de Chile en 1955, y obtuvo su Master in Public Administration (MPA) en Harvard University en 1956, especializado en Alta Dirección y Planificación Estratégica. Desde 1957 hasta 1959 trabajó como asesor del ministro de Hacienda y como profesor asistente de la cátedra de Finanzas Públicas en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile.

En 1960 ingresó a las Naciones Unidas como profesor de la cátedra de Política Económica en los cursos de posgrado en Planificación y Desarrollo dictados por la CEPAL y el ILPES en Santiago, Chile. Fue miembro de varias misiones de Asesoría en Planificación a diversos países latinoamericanos. Entre 1965 y 1970 fue director de la división de servicios de asesoría del ILPES, Naciones Unidas, Chile; dirigió el equipo de técnicos que desarrolló la metodología de Planes Operativos Anuales (POA), que se difundió hacia buena parte de los países latinoamericanos, con misiones en Centroamérica, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia, entre otros.

En 1970, durante el gobierno del presidente Salvador Allende, fue nombrado presidente de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), creó el complejo siderometalúrgico, entidad que comprende más de cuarenta empresas del ramo. Posteriormente fue nombrado ministro de Economía del gobierno y presidente del Consejo de la Corporación de Fomento y Producción. En 1973 actuó como asesor económico del presidente de la República y fue presidente del Banco Central de Chile. En 1973 fue preso político de la dictadura de Pinochet, y pasó dos años en los campos de concentración de la Isla Dawson y Ritoque. Allí comenzó a escribir las primeras páginas del libro *Planificación de Situaciones*, el cual culminaría al recuperar su libertad y exiliarse en tierras venezolanas. Llegó a Venezuela en octubre de 1975 y fue acogido por el CENDES; trabajó como investigador y como asesor del ministro de Hacienda, Héctor Hurtado. Continuó en 1978 como director del proyecto de asesoría al Ministerio de Hacienda de Venezuela, “Modernización del sistema fiscal”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Desde 1982 actuó como consultor de la Oficina Central de Planificación en Venezuela (CORDIPLAN), colaboró en el diseño de IVEPLAN (Instituto Venezolano de Planificación) y en su puesta en marcha. Fue asesor en la Reforma del Sistema de Planificación y las innovaciones metodológicas del VII Plan de la Nación, primer intento en América Latina de aplicar la Planificación Estratégico-Situacional (PES). En 1986 se retiró de las Naciones Unidas, siendo consultor del ILPES en la Oficina Sanitaria Panamericana en Caracas y Washington.

En 1988 diseñó la estructura de la Fundación Altadir, organismo pionero en América Latina para el desarrollo de la planificación estratégica y las técnicas de alta dirección.

Diseñó el curso de alta dirección del ILDIS, de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. Como presidente de la Fundación Altadir desarrolló una intensa labor de docencia en planificación para difundir el método PES, dictando cursos para profesionales de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina y Chile, entre otros.

Carlos Matus falleció el 21 de diciembre de 1998 en Caracas, al lado de su familia, su esposa, sus tres hijos y sus ocho nietos. Soñó siempre con volver a vivir en Chile, regresar definitivamente a su casa de Isla Negra, su principal refugio intelectual, donde pasaba largas temporadas escribiendo, pensando, creando. Isla Negra era su inspiración para la pintura, para el tallado de madera, era el espacio ideal para coleccionar antigüedades y para recordar a su amigo, el poeta Pablo Neruda. Decidió vivir eternamente allí; en el jardín que mira al inmenso Pacífico están esparcidas sus cenizas.

Carlos Matus escribió muchos textos que son leídos por políticos, gobernantes, intelectuales, estudiantes; algunos de esos textos han sido traducidos al portugués, su último libro fue publicado después de su muerte y contiene el proyecto por el cual él tanto luchó: crear una Escuela de Gobierno, con la finalidad de capacitar a nuestros gobernantes y darle herramientas para actuar con eficacia en las soluciones que afectan a nuestros países.

(Biografía elaborada por su hija Sol y su esposa Mary Jean).

Carlos Matus es un referente para el Instituto de Salud Colectiva en la discusión sobre planificación, gestión y gobierno. Hay valiosos registros que pueden ser consultados en el acervo oral del Centro de Documentación “Pensar en salud” (CeDoPS), que reúne a referentes de la medicina social, la salud colectiva y la salud pública de América Latina. Entre ellos, el seminario dictado en 1988 en la Escola Nacional de Saúde Pública de la Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz, en la que presenta su propuesta de la planificación estratégica situacional, y que ha quedado plasmada en cuatro videos *Epistemología de la Planificación, La planificación Situacional Momentos Explicativo y Normativo, La planificación Situacional Momento Estratégico, La planificación Situacional: Momento Táctico Operacional*.

Entre los artículos publicados en la revista científica *Salud Colectiva* se encuentra el “Discurso de Carlos Matus en la presentación de Adios, Señor Presidente” (2014) que reproduce el texto escrito y leído por Carlos Matus en la primera presentación del libro *Adios, señor presidente* realizada en 1987, en Venezuela; “Escuela de gobierno” (2007) y “Las ciencias y la política” (2007), textos que reproducen las dos conferencias que dicta en mayo de 1998 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Esta nueva edición de *Método Altadir de planificación popular* se suma a la colección de libros digitales Cuadernos del ISCO, de acceso libre y gratuito, que ya cuenta en su catálogo con otras obras de su autoría: *Adios, señor presidente*, y *Teoría del juego social*.

Índice

Presentación <i>Hugo Spinelli</i>	VII
Prólogo a la primera edición <i>Adalberto Zambrano Barrios</i>	IX
Capítulo 1 Un sistema de planificación estratégica situacional: articulación con la planificación orientada a proyectos y el método Altadir de planificación popular	1
Capítulo 2 Características generales del método Altadir de planificación popular	7
Capítulo 3 Introducción al método Altadir de planificación popular	11
Capítulo 4 Un ejemplo simple de aplicación del método Altadir de planificación popular	15



Presentación

Hugo Spinelli

Matus tuvo una profunda vocación y compromiso social en la lucha contra las desigualdades sociales. En su juventud, esa lucha se inscribió en las ideas de planificación que dominaron en América Latina a partir de la década de 1950. Luego de su paso por el gobierno de Salvador Allende, comenzó un proceso de crítica y deconstrucción de las ideas dominantes en la planificación, recurriendo para ello a autores muy distantes de sus posiciones epistemológicas iniciales como Martín Heidegger, George Hans Gadamer y Hannah Arendt. En ese proceso de repensar la planificación, amplió su mirada e incluyó los métodos y técnicas de gobierno, en los cuales fue pionero, al plantearlos como una fuerte debilidad al momento de gobernar. Su obra se interrumpió con su muerte, en el año 1988.

Las dificultades en la aplicación de los métodos de planificación deben ser pensadas en el marco de la complejidad de los problemas que se quieren abordar y la debilidad institucional y organizativa que caracteriza a la mayoría de las instituciones de nuestros países.

El *Método Altadir de planificación popular* (MAPP) es una expresión resumida de la lógica conceptual y metodológica de la obra *Planificación estratégica situacional*. El MAPP fue pensado para ser aplicado a nivel local. Vemos en él un dispositivo potente para colaborar desde lo organizativo en la solución de los problemas que se enfrentan en los territorios.



Prólogo a la primera edición¹

Adalberto Zambrano Barrios

Los estudios recientes sobre los resultados del proceso político en América Latina sostienen que, si bien la democracia es un sistema que debe abrir posibilidades al crecimiento y desarrollo de una población, los dirigentes del sistema le han impuesto una limitación significativa que ha obstaculizado el aprovechamiento de esas posibilidades: el no haber suministrado herramientas suficientes y potentes a las comunidades para organizarse, participar y responsabilizarse por los problemas y sus soluciones. En este sentido, el Estado se ha considerado responsable de diagnosticar, diseñar y hacer ignorando a la gente, es decir, a los ciudadanos en el proceso de gobernar. Por esta razón, en el subconsciente de la mayor parte de la población se encuentra la idea de que es el gobierno el que debe enfrentar y solucionar los problemas, porque —además de enseñarle a pensar y actuar de esa manera— centraliza los recursos económicos, jurídicos, técnicos y políticos para enfrentar realmente los problemas. La población organizada en asociaciones de vecinos, por ejemplo, necesita herramientas sencillas pero potentes en las cuales soportarse para procesar los problemas: identificar, jerarquizar, describir y determinar causas, nudos críticos y operaciones para impactar esos nudos críticos y diseñar un plan de acción que considere las variables de gobernabilidad y de conflictos que pudieran existir.

En América Latina, el proceso de descentralización político-administrativo, que se adelanta con la elección de gobernadores y alcaldes —transferencia de competencias del poder central a las regiones y localidades—, implica mayores responsabilidades para el gobierno local, pero también hace crecer las demandas de la población hacia el gobierno. Esto exige a los gobiernos locales la necesidad de replantear la relación entre el gobierno y las comunidades, proponiendo nuevos esquemas para gerenciar los municipios, las parroquias y las barriadas, de modo que el protagonista sea el ciudadano. Asimismo, la planificación se está

¹La primera edición fue publicada por Fondo Editorial Altadir en Maracaibo (Venezuela) en 1988.

revalorizando, luego de que perdiese peso debido al debilitamiento del papel del Estado y la hegemonía que han tenido la teoría del mercado y las políticas neoliberales en América Latina en la década de 1990.

Esta revalorización del Estado y la planificación conlleva a pensar y diseñar los planes de gestión de gobierno de una manera distinta, opuesta a la llamada *planificación tradicional*. Todos estos antecedentes son el marco propicio para recibir la propuesta que la Fundación Altadir y el profesor Matus han hecho al crear el método de planificación dirigido a organizaciones de base, como las organizaciones de vecinos, las cooperativas, los sindicatos, los comités municipales, los comités parroquiales, los comités de base de los partidos políticos, etc.

Es un método sencillo, diseñado para procesar problemas a nivel de las comunidades, de forma tal que permita que el ciudadano se involucre con la realidad de la zona en la que vive, procese problemas y diseñe soluciones. La propuesta se conoce como *método Altadir de planificación popular*. Este aporte de Matus plantea un cambio de extraordinaria significación para el porvenir en los países de América Latina, ya que suministra las herramientas metodológicas a través de las cuales las comunidades participan y deciden en el proceso de diseñar y hacer gobierno local.

Asimismo, esta participación permitirá que los ciudadanos, independientemente de su nivel de conocimiento, participen en el proceso de gobernar la zona donde conviven y, de este modo, puedan ser corresponsables de los problemas existentes y de sus soluciones. Es así como el *método Altadir de planificación popular*, haciendo uso de sus técnicas de discusión de grupos, desarrolla la metodología de la identificación de los síntomas de los problemas; describe el problema, analiza sus causas y consecuencias; selecciona las causas o los nudos críticos; determina objetivos; diseña operaciones que impacten los nudos críticos; formula el presupuesto de recursos para financiar la ejecución de las operaciones; identifica y analiza los actores claves involucrados en el problema, los recursos críticos de poder en un problema y la aplicación del concepto *peso, poder o fuerza* de los actores; diseña las trayectorias o la secuencia temporal del plan; analiza la vulnerabilidad del plan; peticiona, rinde cuentas y evalúa el desempeño de los responsables del plan y las operaciones. Esta es, en síntesis, la metodología que se constituye en la gran herramienta de lo que Matus ha denominado *gobierno vecinal*, que consiste en darle gobernabilidad a los vecinos sobre sus problemas cotidianos. Las áreas que deben ser de la competencia de un gobierno vecinal serían la seguridad, el ornato y el ambiente, la recreación y el deporte, la educación ciudadana, la cultura, la conformación de la bolsa de empleo, los hogares de cuidado diario, el aseo urbano, las microempresas y las cooperativas, entre otros.

Matus, nuestro maestro y guía en este proceso de conocer y aprender la metodología de la planificación estratégica situacional —autor de este método que, aunque referido a la planificación, es un método para diseñar y hacer gobierno—, llena con el diseño del método Altadir de planificación popular un vacío en el difícil proceso de gobernar con y para la gente.

Uno de los retos más importantes que tiene el sistema democrático en América Latina es enfrentar de manera eficaz la pérdida de credibilidad que la población tiene en el sistema. Esa pérdida de credibilidad se fundamenta en los resultados no satisfactorios que los gobiernos han generado hasta el presente, debido en parte a la poca participación que la población ha tenido en el procesamiento de problemas y en el diseño y la implantación de las soluciones.

El método Altadir de planificación popular se convierte en un instrumento potente para el cambio y, por ello, se plantea la necesidad de su difusión para que la dirigencia política y los vecinos se compenetren con él. A los vecinos, les sugerimos que asuman el reto, estudiando y asimilando el método. A los alcaldes, que gobiernen con las comunidades. Esta es la mejor forma de presentar un balance de gestión favorable y de hacer política de un modo distinto, es decir, que sea eficiente y productivo.



Capítulo 1

Un sistema de planificación estratégica situacional: articulación con la planificación orientada a proyectos y el método Altadir de planificación popular

Para conformar un sistema de planificación pública, se requiere combinar varios métodos según sea la jerarquía y la complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo.

Desde este punto de vista, el sistema de planificación estratégica situacional propone integrar el método de planificación estratégica situacional —diseñado especialmente para servir como herramienta de planeamiento estratégico público en niveles de alta complejidad—, el método de planificación orientada a proyectos¹ (*Zielorientierte Projektplanung*) y el método Altadir de planificación popular en un cuerpo práctico y coherente de trabajo planificado en los distintos niveles organizativos.

No es adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación, cualquiera sea este. Por el contrario, es necesario adoptar diversos métodos de acuerdo con:

- El nivel jerárquico que practica la planificación, en el cual, a su vez, conviene distinguir entre el nivel directivo, el nivel gerencial operativo, el nivel operacional de base y el nivel empresarial.
- La naturaleza del trabajo, que se realiza para diferenciar el tipo dominante de procesamiento de problemas, tales como procesamiento político, tecnopolítico, técnico especializado y práctico-profesional.
- La complejidad particular de los problemas, ya que en un determinado nivel pueden predominar problemas de alta, media o baja complejidad.

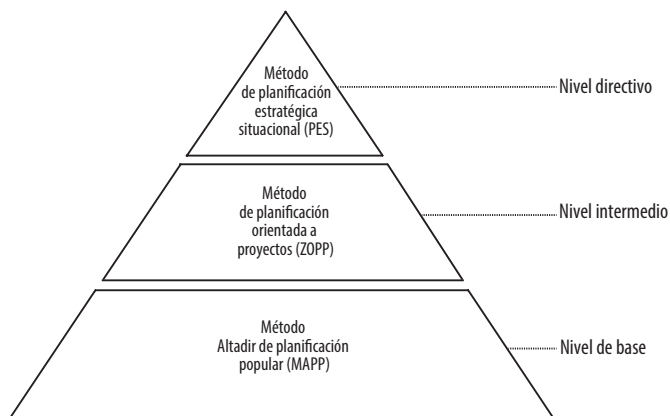
¹Carlos Matus utiliza esta denominación para referirse al término alemán “*Zielorientierte Projektplanung*”, el cual suele ser traducido al español como “planificación de proyectos orientada a objetivos”. En esta edición, se respeta el término utilizado originalmente por el autor.

- La trama de relaciones de la gestión en un determinado nivel, que puede caracterizarse por alta interdependencia y alto número y variedad de los problemas abordados o baja interdependencia y bajo número y variedad de los problemas abordados.
- La capacidad de gobierno, que tiende a ser más alta a nivel central directivo en organizaciones grandes y más baja a nivel descentralizado operacional de pequeñas dimensiones. Esta capacidad define la posibilidad de manejar métodos más o menos complejos.

El método de planificación estratégica situacional es particularmente potente para el nivel central directivo público. En dicho nivel, se enfrentan problemas de alta complejidad que deben tener un procesamiento tecnopolítico de alta calidad y, por tanto, deben usarse métodos que permitan planificar por problemas, sin perder la visión de interdependencia entre ellos ni la consideración del peso de cada problema en el sistema más amplio que representa el macroproblema.

El método Altadir de planificación popular, en otro extremo, combina simplicidad y potencia para enfrentar pocos problemas de baja interrelación y baja complejidad, donde domina el procesamiento práctico operacional.

En los niveles intermedios, el método de planificación orientada a proyectos —mucho más simple que el de planificación estratégica situacional y más complejo que el método Altadir de planificación popular— parece el indicado para cumplir allí las funciones de sistematizar la planificación, con algunas adaptaciones y agregados, especialmente en lo que se refiere a procesamiento tecnopolítico. El esquema en el ámbito público no empresarial sería, entonces, el siguiente:



En un sistema de planificación es indispensable que los métodos adoptados por cada uno de los niveles organizativos sean coherentes entre sí, es decir, que respondan a una misma concepción metodológica.

La consistencia metodológica entre el método de planificación estratégica situacional y el método de planificación orientada a proyectos es producto del azar, pues ambas concepciones tienen origen en distinta época y espacio geográfico. El método de planificación orientada a proyectos se comenzó a elaborar por el autor alrededor de 1976, poco antes de la publicación del libro *Planificación de situaciones* en 1977 por Ediciones Alfar y en 1980 por Fondo de Cultura Económica, que fundamenta su teoría. El método de planificación orientada a proyectos, bastante más simple y adoptado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, comienza a aplicarse en dicho organismo a partir de 1983 y es probable que haya sido diseñado antes de 1980.

Planificación estratégica situacional	Planificación orientada a proyectos
Explicación	
Análisis institucional por problemas	Diagnóstico de problemas
Descripción rigurosa del problema	No
Flujograma situacional	No
Árbol de problema	Árbol del problema
Plan	
Árbol de apuestas	Matriz de planificación del proyecto y árbol de objetivos
Operaciones	Proyectos y actividades
Examen de control o gobernabilidad sobre el problema	No
Escenarios	Condiciones importantes cuyo cumplimiento exige el plan
Planes de contingencia	No
Análisis estratégico	No
Simulación estratégica	No
Acción	
Propuesta de dirección estratégica	Propuesta de organización participativa
Monitoreo con indicadores	Monitoreo con indicadores
Ajuste periódico del plan	Ajuste periódico del plan
Relación texto-contexto	
Tiene métodos para tratar la interrelación entre problemas	Solo puede trabajar problema por problema
Confiabilidad	
Análisis de confiabilidad sistemático	Identificación de supuestos letales

En la tabla se establece una breve comparación entre ambos métodos a partir de la cual se puede demostrar que el método de la planificación orientada a proyectos es un método potente en relación con su simplicidad.

No obstante, el método de planificación orientada a proyectos posee ciertas debilidades, algunas de ellas inherentes a su propósito de simplicidad y otras subsanables con facilidad. A continuación, se detallan las principales.

El árbol del problema, es decir, la explicación graficada de las causas, la descripción y las consecuencias del problema, no tiene método de verificación de la profundidad y la coherencia del análisis y, por consiguiente, descansa en gran parte en una lógica causal elemental y en la capacidad intuitiva y madurez del equipo multidisciplinario que explica el problema. En el método de planificación estratégica situacional, el flujograma situacional obliga a aplicar una teoría o a postular una teoría coherente para seleccionar y relacionar las causas y, por ende, induce a una mayor profundidad de análisis. Esta es una debilidad inevitable del método de planificación orientada a proyectos y también del método Altadir de planificación popular, si pretendiesen ser métodos simples. Buena parte de la complejidad del método de planificación estratégica situacional se debe a la propuesta de construir un modelo explicativo del problema —que distinga entre causas que son reglas, acumulaciones y flujos— y a la obligación de precisar y fundamentar las relaciones entre las causas.

El método de planificación orientada a proyectos no hace análisis situacional, sino que construye un diagnóstico participativo. Por lo tanto, construye un solo árbol explicativo del problema, que es de consenso del grupo. En cambio, el método de planificación estratégica situacional se fundamenta en la teoría situacional y, si bien busca el consenso del grupo de análisis que representa a un actor, diferencia las explicaciones, como una necesidad del análisis estratégico que siempre busca identificar los principales actores relevantes para el problema, sean estos oponentes, indiferentes o aliados. En síntesis, el método de planificación estratégica situacional construye y diferencia tantos flujogramas situacionales y árboles del mismo problema o su equivalente como actores o jugadores existan y sean relevantes para la explicación del problema, porque tienen intereses y visiones diferentes sobre la realidad que analizan y conforman sus planes sobre la base de esas diferencias. La palabra *equivalente* significa que, a veces, una misma realidad no es el mismo problema para los diferentes actores. Por ejemplo, el narcotráfico es un problema para el actor *gobierno nacional* y es un negocio para el actor *cartel de Toconao*. En cambio, la represión del narcotráfico es un problema para el cartel y una manera de enfrentarlo con éxito desde la perspectiva del gobierno.

El método de planificación orientada a proyectos no trabaja con rigor lo que en el método de planificación estratégica situacional se llama *vector de descripción del problema*. En el método de planificación estratégica situacional, dicho vector hace una descripción rigurosa mediante pruebas con el fin de verificar que ella representa una enumeración precisa de hechos que son síntomas, manifestación del problema o marcador del juego, para no confundirlas con causas y consecuencias. Este es un defecto del método de planificación orientada a proyectos, que se puede subsanar fácilmente sin agregarle complejidad al método. En otras palabras, la distinción entre causas, descripción y consecuencias se hace de manera intuitiva en el método de planificación orientada a proyectos.

El método de planificación orientada a proyectos no hace análisis de gobernabilidad y pierde la potencia del concepto *plan dual*, es decir, no distingue entre causas que están bajo el control y fuera del control del actor. Por ello, el método de planificación orientada a proyectos no valora la importancia política de diferenciar el plan de acción del actor, que ataca las causas bajo su control, del plan de demandas y denuncias, que solicita la cooperación de otros actores para enfrentar las causas que dependen de ellos. Este también es un defecto fácilmente corregible sin agregarle complejidad al método.

La forma en que el método de planificación orientada a proyectos escapa al cálculo determinístico y hace frente a la incertidumbre es muy inteligente. No trabaja con escenarios y pierde la idea de varios planes para distintas circunstancias. Sin embargo, su modo de identificar los supuestos importantes para el cumplimiento del plan es una buena respuesta para un método simple y una lección crítica al innecesario determinismo de la planificación tradicional. Naturalmente, trabajar con escenarios es más potente, pero también más complejo. La bondad del método de planificación orientada a proyectos radica en que es simple y no determinístico.

El método de planificación orientada a proyectos ignora la producción de sorpresas y no trabaja con planes de contingencia.

El método de planificación orientada a proyectos no tiene propuesta de análisis estratégico y esta es su mayor debilidad. No obstante, podría complementarse con algún tipo de análisis rudimentario estratégico de la misma manera que se hace en el método Altadir de planificación popular.

El método de planificación orientada a proyectos parece más apropiado para la formulación de planes en organizaciones simples, pues no se preocupa por el problema del sistema de dirección y se concentra exclusivamente en la creación de grupos participativos de trabajo.

El método Altadir de planificación popular es coherente con el de planificación estratégica situacional y el de planificación orientada a proyectos

porque, precisamente, lo diseñó la Fundación Altadir con posterioridad y con el conocimiento de ambos métodos. Responde a un extremo de simplificación del método de planificación estratégica situacional. En realidad, es un método de planificación orientada a proyectos simplificado y corregido para subsanar algunas de las limitaciones antes anotadas. La idea original del método Altadir de planificación popular surge ante la necesidad de disponer de un método de trabajo en la planificación de un nuevo tipo de campaña electoral para ser practicado por organizaciones vecinales.

El sistema de planificación estratégica situacional propone que la práctica de la planificación combine estos tres métodos, ya que son coherentes y pueden cubrir especializadamente los niveles de alta dirección, gerencia intermedia y acción operacional en la base.

Capítulo 2

Características generales del método Altadir de planificación popular

Objetivos

Es un método creativo, diseñado para guiar la discusión de los problemas en la base popular (juntas de vecinos, comités de base de partidos políticos, cooperativas, alcaldías menores, comités electorales, sindicatos, etc.). Propone que las organizaciones de base y la comunidad identifiquen y seleccionen los problemas que consideren más relevantes, los jerarquicen y definan maneras de enfrentarlos con los medios que tengan a su alcance. Ayuda a pensar sistemáticamente, crea una disciplina de discusión en grupo y permite identificar soluciones creativas para los problemas de la comunidad. No requiere conocimientos académicos previos, pero exige la capacidad de salir de lo casuístico y anecdótico y, de este modo, integrar la lógica causal elemental con el conocimiento y la vivencia particular de la realidad. Como el método Altadir de planificación popular se practica en grupos, requiere de un entrenamiento especial en esa dinámica para facilitar el trabajo de equipo.

Rasgos generales

Es un método muy simple que trabaja con técnicas de discusión en grupos y sigue los siguientes pasos:

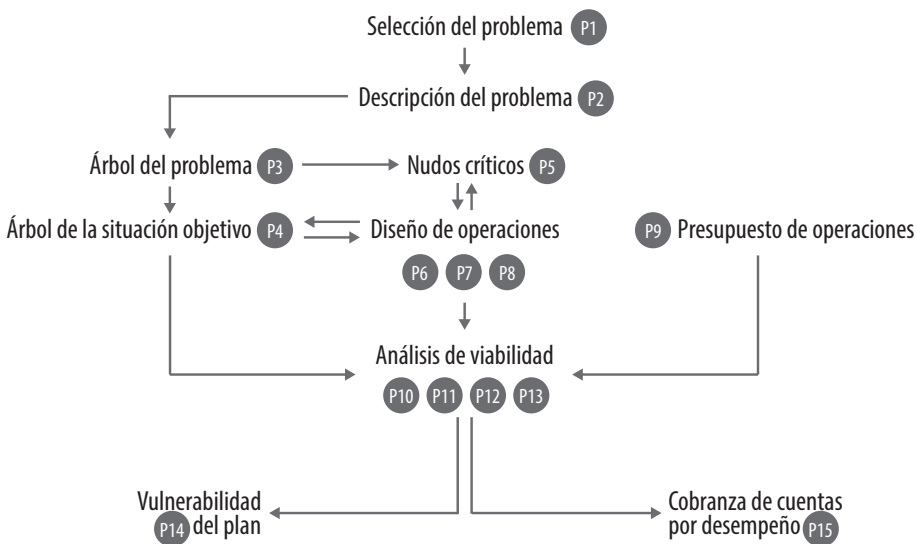
- Paso 1. Identificación de malestares e inconformidades.
- Paso 2. Descripción del problema.
- Paso 3. Análisis de causas y consecuencias de los problemas.
- Paso 4. Definición de objetivos.
- Paso 5. Identificación de causas críticas.

- Paso 6, 7 y 8. Selección y diseño de operaciones para atacar las causas principales de los problemas.
- Paso 9. Precisión y presupuestación de los recursos necesarios para realizar las operaciones.
- Paso 10. Identificación de los actores relevantes en la generación, el mantenimiento y el enfrentamiento de los problemas y su motivación frente a las acciones diseñadas para enfrentarlos.
- Pasos 11 y 12. Análisis de los recursos críticos de poder en un problema y aplicación rudimentaria del concepto peso, poder o fuerza de los actores.
- Paso 13. Análisis de trayectorias o secuencia temporal del plan.
- Paso 14. Análisis de la vulnerabilidad del plan.
- Paso 15. Evaluación del desempeño de los responsables del plan y las operaciones.

Aplicabilidad

Es un método diseñado especialmente para procesar problemas de la naturaleza y la complejidad propias del nivel local. Dentro de esta limitación tiene una gran diversidad de aplicaciones, en particular, en organizaciones que tienen relación directa con la población, tales como los concejos municipales, las juntas de vecinos, las cooperativas, las comunidades, los sindicatos, los comités de base de partidos políticos y otras similares. Además, es un método eficaz y económico para captar las necesidades populares en una campaña electoral, crear conciencia sobre las dificultades para solucionar los problemas más importantes y establecer compromisos de acción entre las instancias de gobierno y la comunidad para enfrentar esos problemas.

El método Altadir de planificación popular es solo un componente dentro del sistema integral de planificación y opera como planificación de tercer nivel.



Impacto social

Es un método que respeta la visión que la población tiene sobre los problemas locales que la afectan y tiene plena aplicabilidad en sistemas altamente descentralizados. Esto favorece la creación de un compromiso sólido de la población con el análisis del problema que realiza y las soluciones que propone. Además, facilita la transferencia de ese compromiso a los líderes y las fuerzas políticas que promuevan su aplicación en un sistema integral y descentralizado de dirección y planificación.

Con la aplicación del método Altadir de planificación popular, la comunidad racionaliza sus necesidades y asimila las restricciones económicas, técnicas y de poder para llevar a cabo las acciones que considera necesario realizar. Asimismo, puede convertir liderazgos populares —tradicionalmente orientados a la mera demanda de soluciones— en gerentes y responsables por el enfrentamiento de sus problemas en sus propios espacios de acción. Es un método creador de conciencia de gobierno en la base social.

Una de las dificultades más importantes que ha tenido la democracia en América Latina es la participación de la gente, como ciudadanos, en el proceso de identificar, jerarquizar, procesar, enfrentar y solucionar los problemas que son suyos y de sus vecinos. Hasta ahora estos problemas han sido

del gobierno, por lo que la población espera que sea el gobierno el que los enfrente y solucione. Esta creencia, en parte, se ha desarrollado porque la gente considera que el gobierno, además de los recursos económico y jurídico, tiene el instrumental técnico y político para hacerlo. Tal como se mencionó anteriormente, la población organizada en asociaciones de vecinos, por ejemplo, necesita herramientas sencillas pero potentes, en las cuales soportarse para procesar los problemas y diseñar un plan de acción que considere las variables de gobernabilidad y de complejidad por la actuación de varios actores con motivaciones e ingresos diferentes. El método Altadir de planificación popular es una opción para lograr ese soporte técnico y político en las comunidades. Por último, este método proporciona un instrumental de análisis que permite convertir acciones rutinarias en acciones creativas.

Limitaciones

Es un método diseñado para analizar pocos problemas, examinar sus relaciones y precisar la manera de enfrentarlos. Por lo tanto, puede ser limitado si trata de analizar muchos problemas estrechamente ligados entre sí. Además, no permite —sin recurrir a niveles superiores— asegurar la coherencia entre los problemas seleccionados para ser incluidos en un plan, pues a nivel popular es muy difícil evaluar la posibilidad de *disolver* un problema de alcance limitado en el espacio más amplio de otros problemas nacionales que lo determinan.

Es un método que requiere la participación de los ciudadanos con formación y entusiasmo, con dominio de la metodología. Si la población, incluyendo a su dirigencia, no se entrena en la metodología, el método Altadir de planificación popular dejaría de ser una herramienta útil y potente para esa comunidad, y pasaría a ser simplemente una referencia. En síntesis, el método exige entrenamiento por parte de la gente que lo va a utilizar.

Capítulo 3

Introducción al método Altadir de planificación popular

La planificación constituye una parte importante de los elementos que conforman la capacidad de gobierno de un actor. Si entendemos por *capacidad de gobierno* el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades con que cuenta un actor para realizar su proyecto de gobierno, deducimos que un método de planificación, adecuado a la situación en la cual se pretende aplicar y lo suficientemente potente como para apoyar de manera eficiente la tarea de gobierno, es un factor clave en la capacidad de dirección, gerencia, administración y control.

El uso de la palabra *gobierno* se refiere no solo al gobierno ejercido desde las instituciones político-administrativas del Estado, sino también a la red de gobiernos circunscritos a diversos ámbitos específicos. Practicar la planificación y ejercer el gobierno de procesos es una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales. Los gremios, las organizaciones comunitarias, las universidades, los partidos políticos, en fin, *todo aquel* que pretenda conducir un proceso desde alguna posición tiene un espacio de gobierno en ese ámbito del sistema social. En este sentido, la planificación en tanto cálculo que precede y preside la acción no es monopolio del gobierno del Estado, sino una herramienta necesaria para todo actor empeñado en la realización de un proyecto de gobierno. Esta afirmación cobra especial relevancia en momentos en que la descentralización se ha impuesto como una línea estratégica en el proceso de modernización del Estado y de las instituciones públicas. La ampliación de la capacidad de gobierno de las organizaciones de base constituye un factor clave para que estas puedan cumplir su rol en una sociedad moderna.

Ahora bien, no todos los actores pueden ni deben aplicar un mismo método de planificación. La complejidad de los problemas que debe enfrentar un actor, el nivel desde el cual se practica la planificación y la capacidad técnica que el actor posea o sea capaz de lograr determinan la necesidad de aplicar métodos más o menos sofisticados. Sin embargo, conviene que los métodos que se aplican en un sistema integral de planificación

sean coherentes entre sí, esto es, deben partir de fundamentos teóricos comunes y utilizar categorías metodológicas homogéneas. De allí que en nuestra propuesta de un sistema integral de planificación aparezcan tres niveles metodológicos.

El método Altadir de planificación popular se fundamenta en los mismos principios teóricos sobre los cuales está construido el método de planificación estratégica situacional. Estos principios pueden resumirse de la siguiente manera:

- En el sistema social, existe un número indeterminado de sujetos que gobiernan y planifican desde distintas perspectivas, de allí que ningún actor tenga asegurada la capacidad de controlar todas las variables en vueltas en el proceso de conducción social (esto es especialmente notorio en el caso de las organizaciones de base).
- Cada uno de estos actores se inserta de manera diferente en la realidad, se adhiere a distintas ideologías, tiene intereses e intenciones diferenciables, cuenta con distintas capacidades de gobierno y valora las situaciones desde esa perspectiva y según sus valores, ideologías e intereses. En consecuencia, la realidad puede ser explicada en forma diferente por cada uno de estos actores sociales y esa explicación particular será el fundamento de su acción.
- Estos actores sociales son creativos y, por tanto, nadie puede predecir sus comportamientos, sino apenas prever y prepararse para reaccionar velozmente ante las contingencias que se originan en esa creatividad de los actores sociales que interactúan en un sistema plagado de incertidumbre.
- De los principios anteriores, deducimos que la planificación debe abarcar, necesariamente, el problema de sortear las restricciones y vencer las resistencias de los otros al plan propio.
- La planificación es un proceso incesante y continuo en el cual se repiten constantemente el cálculo, la acción, la evaluación de resultados y la corrección de los planes. El plan siempre está listo, pero al mismo tiempo siempre está haciéndose.

Estos principios se reflejan en las cuatro instancias del proceso de planificación. Quien pretenda actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en ella deberá comenzar por conocerla

y formular un modelo explicativo de la realidad desde su perspectiva. Esto llevará al actor a enunciar un conjunto de oportunidades y señalar problemas o discrepancias entre la realidad y una norma que se acepta como válida, que declara evitables y posibles de enfrentar desde su ámbito de acción. Esos problemas son ordenados de acuerdo con la importancia o valor que tienen para el actor y la prioridad que este le asigna a su enfrentamiento. En esto consiste la explicación situacional que hace un actor en función de su acción y constituye la preocupación central del momento explicativo de la planificación.

A partir de la reconstrucción del proceso causal que genera los resultados que el actor ha definido como problemas y de la identificación de sus frentes de ataque o nudos críticos, el actor diseña los medios que estima necesarios para alterar la situación actual hasta convertirla en una situación objetivo que se propone alcanzar en un horizonte de tiempo determinado. Estos medios pueden ser compromisos de acción del propio actor para alterar las causas que están dentro de su espacio de gobernabilidad o las demandas de compromisos de acción a otros actores para que enfrenten causas que escapan de su ámbito de acción. De aquí surge el concepto *plan dual*. Todo actor, sea cual sea su espacio de gobernabilidad, debe formular planes que comprendan tanto lo que él mismo se compromete a realizar para enfrentar los problemas (plan de acción) como las demandas de compromisos de acción a otros actores para completar lo que es necesario hacer para enfrentar los problemas (plan de demandas). El plan de acción-demandas se complementa con el plan de denuncias, si acaso los actores pertinentes no oyesen las demandas o no cumplieren los compromisos de acción asumidos. El diseño del *debe ser* y de los medios necesarios y suficientes para alcanzarlos constituye la tarea central del momento normativo de la planificación.

Reconocer a otros actores que gobiernan en distintos ámbitos y que pueden tener objetivos diferentes o conflictivos con los nuestros nos lleva a la idea de valorar la existencia de otros como posibles aliados u oponentes en la lucha por nuestros objetivos. Esto, junto con las limitaciones que nos impone la escasez relativa de recursos, nos lleva a la necesidad de incorporar el análisis de viabilidad de los objetivos que nos proponemos y de las acciones diseñadas para alcanzarlos. De allí la necesidad de un momento estratégico en el proceso de planificación.

Con estos primeros momentos, cubrimos la instancia de cálculo, pero la planificación no puede quedar divorciada de la acción, pues es en ese momento cuando realmente se completa el plan y se produce la unidad indisoluble entre dirección, planificación y gerencia. El diseño y la regulación de métodos e instancias de evaluación y control de planes forma parte del proceso de planificación. En él juega un papel muy relevante el sistema de

petición y rendición de cuentas que adopte un actor. Estas constituyen las principales tareas del momento operacional de la planificación.

Por último, la incertidumbre que rodea la realización de todo plan nos obliga a examinar cuán sólidas son las bases que lo sustentan y a preparar acciones alternativas para impedir que las circunstancias invaliden completamente nuestros planes o que, bajo ciertas circunstancias, nos quedemos sin plan para enfrentar las contingencias que pudieran surgir a lo largo de su ejecución. De allí la importancia del análisis de vulnerabilidad del plan.

El método Altadir de planificación popular considera un conjunto de instrumentos que recoge los principios teóricos que inspiran al método. Estos instrumentos son los pertinentes para cada una de las instancias de cálculo y adecuados a las necesidades de las organizaciones a las cuales está dirigido.

Capítulo 4

Un ejemplo simple de aplicación del método Altadir de planificación popular

Antecedentes

El barrio Zanjón de la Aguada nació por la vía de las invasiones de terrenos rurales y allí se asentaron, en cualquier orden y sin los servicios mínimos, numerosas familias de origen campesino. Actualmente, habitan alrededor de 3.000 personas entre las cuales el 60% vive en estado de pobreza crítica, mientras el 40% restante percibe ingresos que apenas cubren sus necesidades de subsistencia. Se trata de familias cuyos ingresos no alcanzan para dar el pago inicial del plan de viviendas de interés social.

Debido a la escasez de viviendas de interés social en el municipio Los Mangos, el barrio Zanjón de la Aguada —que pertenece a dicho municipio— ha crecido mucho y muy desordenadamente en los últimos años, pues una gran cantidad de personas ha construido viviendas sin ningún tipo de permiso o regulación, con materiales de desecho provenientes de construcciones que se realizaron en otras áreas de la ciudad. Según la época en que invadieron los terrenos que hoy ocupan, los vecinos se dividen en dos bandos: antiguos y nuevos invasores. Entre ambos hay rivalidad y distintos objetivos. Los invasores originarios responden al liderazgo de la Junta de Vecinos. En cambio, los invasores recientes siguen al grupo de los Morales, que persigue ocupar los terrenos —aún vacíos— que la Junta de Vecinos ha reservado para el parque del barrio y el centro comunitario. El Comité de Toma de Terrenos J. J. Fuentes —en nombre de un dirigente muerto en el desalojo de una invasión— organiza la toma periódica de terrenos en el municipio Los Mangos. Esa es su actividad política y para ella cuenta con el apoyo de cuatro concejales de la asamblea municipal.

Todos los servicios públicos son insuficientes para la población del barrio, pero el desabastecimiento de agua potable constituye la mayor preocupación de los vecinos, ya que, al generar condiciones de insalubridad en las viviendas,

escuelas y establecimientos comerciales del barrio, sus pobladores viven bajo la constante amenaza de contraer enfermedades de distinta naturaleza. Además, la falta de agua ha traído como consecuencia el deterioro de la armonía vecinal, pues los vecinos que no cuentan con el servicio de agua en sus casas acuden a la única toma pública que existe en la zona para llenar baldes y cacerolas. A su vez, esto produce grandes aglomeraciones de personas en pugna por aprovechar las escasas horas en que el barrio recibe agua para proveerse de este vital elemento. En varias oportunidades, se han presentado disputas, algunas bastante violentas, a causa del desorden que impera frente a la toma pública de agua.

Existe una asociación de vecinos, creada hace varios años por iniciativa de los pobladores más antiguos del barrio, cuya junta directiva está integrada por las personas más respetadas del sector. Con el tiempo, la Junta de Vecinos ha ido perdiendo la confianza de los habitantes del barrio, debido a la acumulación de problemas y su escaso poder organizativo.

Pasos para la planificación con el método Altadir de planificación popular

Se constituyó un equipo de trabajo con miembros de la Junta de Vecinos. Con la asesoría de un monitor del método Altadir de planificación popular, la junta inició la tarea de hacer un plan para enfrentar los problemas del Zanjón de la Aguada. En la elaboración del plan, se siguió una serie de pasos que se detalla a continuación.

Paso 1. Selección de los problemas del plan

En una encuesta, la Junta de Vecinos pidió a los pobladores que distribuyeran 30 puntos entre los problemas locales que los afectan, de acuerdo con la importancia y la prioridad que asignan a su enfrentamiento. Luego, en una asamblea que realizó la asociación de vecinos, se decidió elaborar un plan para enfrentar los seis problemas que resultaron con la más alta puntuación promedio:

- Problema 1. Desabastecimiento de agua potable.
- Problema 2. Inseguridad personal.
- Problema 3. Desnutrición infantil.
- Problema 4. Deficientes servicios de salud.

- Problema 5. Contaminación ambiental.
- Problema 6. Pobreza crítica y desempleo.

La Junta de Vecinos decidió comenzar el plan por el problema de desabastecimiento de agua potable y abordar más adelante los otros. El sexto problema tuvo la mayor votación, pero al mismo tiempo fue considerado muy complejo y difícil de tratar por los vecinos en cooperación con el municipio Los Mangos.

Paso 2. Precisión del problema

Un problema se precisa mediante su descripción. La descripción de un problema expresa sus síntomas. Estos síntomas se enumeran como un conjunto de descriptores de los hechos que verifican la existencia del problema. Por ejemplo:

Descripción = (d1 d2 d3)

donde d1, d2 y d3 son los hechos necesarios y suficientes para describir el problema. La descripción de un problema debe diferenciarse de sus causas y consecuencias.



La descripción de un problema debe cumplir las siguientes funciones:

- Cerrar las diversas interpretaciones del nombre del problema a una sola, esto es, a aquella que enuncia y denuncia los hechos que manifiestan y verifican la existencia del problema. Este cierre de varias interpretaciones a una permite que el grupo que analiza el problema esté seguro de que estudia un mismo y único problema.

Nombre del problema. Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjón de la Aguada.

Actor. Asociación de vecinos del barrio Zanjón de la Aguada.

DESCRIPTOR	INDICADOR
d1 = Muchas viviendas carecen del servicio de agua potable	i1 = El 50% de las viviendas del barrio carecen de servicio de agua potable
d2 = El servicio de agua potable no es continuo	i2 = El barrio tiene agua dos días a la semana por seis horas
d3 = d1 ↑ d2 ↑	i3 = El crecimiento de las viviendas sin agua tiende al 60% y disminuye el número de horas de agua a cuatro horas cada dos días

Descripción

- Precisar lo que debe ser explicado, es decir, identificar los hechos que verifican la existencia del problema y enumerar, explicar y relacionar sus causas.
- Constituir una referencia para estudiar la evolución del problema, es decir, sus tendencias a empeorar o mejorar. El monitoreo de la descripción del problema informa sobre su evolución.
- Constituir una referencia para evaluar el impacto del plan sobre las causas, ya que la efectividad del plan se refleja en el cambio de los descriptores del problema.

Un problema está bien descrito si sus descriptores (d1, d2, ..., dj) cumplen los siguientes requisitos:

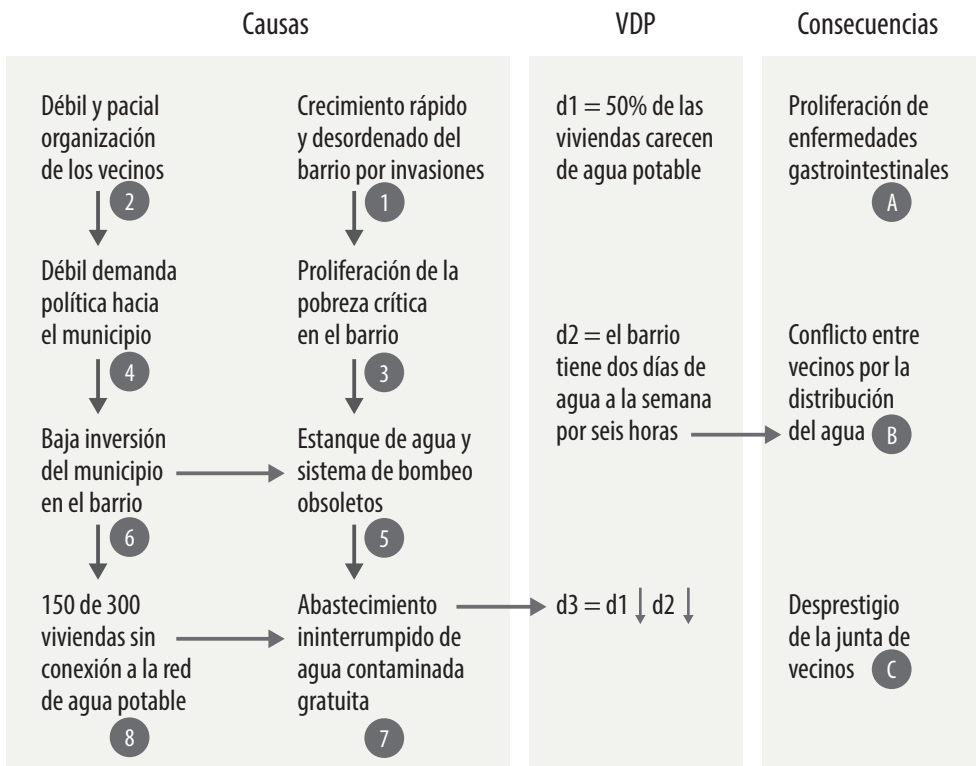
- Son precisos y posibles de monitorear a fin de que la comparación de sus valores entre dos períodos sea significativa. No debe haber relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que al menos uno de ellos es causa.
- Cada descriptor es una parte independiente de los otros, es decir, no enuncia algo parcial ya dicho de otro modo por otro descriptor. Cada descriptor debe agregar una información relevante.
- Cada descriptor es necesario a la explicación. El conjunto de descriptores debe ser suficiente para que el nombre del problema quede exento de ambigüedad.

Para verificar si un problema está bien descrito, conviene preguntarse: “Si pudiera quitarle la carga negativa que contiene cada uno de los descriptores, ¿el problema quedaría resuelto?”. Si la respuesta es positiva, el problema está bien descrito. En caso contrario, faltan descriptores.

Paso 3. Explicación del problema: árbol explicativo

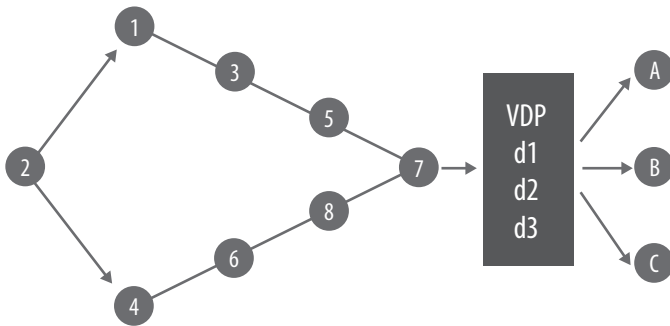
El grupo debe ahora comenzar a explicar el problema, esto es, debe responder a las preguntas: ¿por qué se produce el hecho que representa el descriptor d1? y ¿por qué se producen los hechos que representa cada descriptor? Al contestar estas preguntas, el grupo identifica causas y comienza a interrelacionarlas. El producto de este trabajo es el árbol del problema, es decir, un gráfico en el que se detallan, aprecian y relacionan las causas de manera muy sintética y precisa. Siempre conviene comenzar la explicación desde la derecha hacia la izquierda, empezando por los descriptores. Cuando se identifica una causa, esta se transforma en un problema que debe ser explicado, para lo cual se deben encontrar las causas de las causas. Ese proceso termina cuando el grupo considera que el problema está suficientemente bien explicado.

Este árbol identifica siempre el nombre del problema y el actor que se corresponde con la explicación graficada.



Problema. Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjón de la Aguada.
Actor. Asociación de vecinos del barrio Zanjón de la Aguada.

El gráfico adjunto, llamado *árbol del problema*, identifica las causas, las relaciona entre sí y las conecta con los descriptores. La zona gris del gráfico indica el espacio de gobernabilidad del actor y, por consiguiente, las causas 1, 2, 3 y 4 están bajo el control de la Junta de Vecinos del Zanjón de la Aguada. Si queremos ver el árbol del problema de manera que muestre claramente sus cadenas causales, podemos graficarlo como una red causal, tal como se observa a continuación.



Paso 4. Diseño de la situación objetivo

Una vez que el grupo de trabajo ha explicado el problema, discute los objetivos alcanzables y la situación que es capaz de producirlos. Para ello, es necesario pensar en un plazo de maduración del plan y en las operaciones capaces de producir el cambio y, luego, dimensionar el alcance y la naturaleza de las operaciones que el grupo considera factibles.

El árbol de la situación objetivo grafica la situación que persigue el actor. En ella, las metas, que aluden a los resultados del plan, aparecen en la columna *vector de descripción de resultados*. El contraste entre los vectores de descripción del problema y de descripción de resultados indica la magnitud del cambio perseguido en relación con la situación inicial.

Vector de descripción de problemas (VDP)	Vector de descripción de resultados (VDR)
d1 = El 50% de las viviendas carecen del servicio de agua potable	r1 = El 20% de las viviendas carecen de servicio de agua potable
d2 = El barrio tiene dos días de agua a la semana por seis horas	r2 = El barrio tiene cinco días de agua a la semana por seis horas
d3 = d1 ↑ d2 ↑	r2 = r1; r2

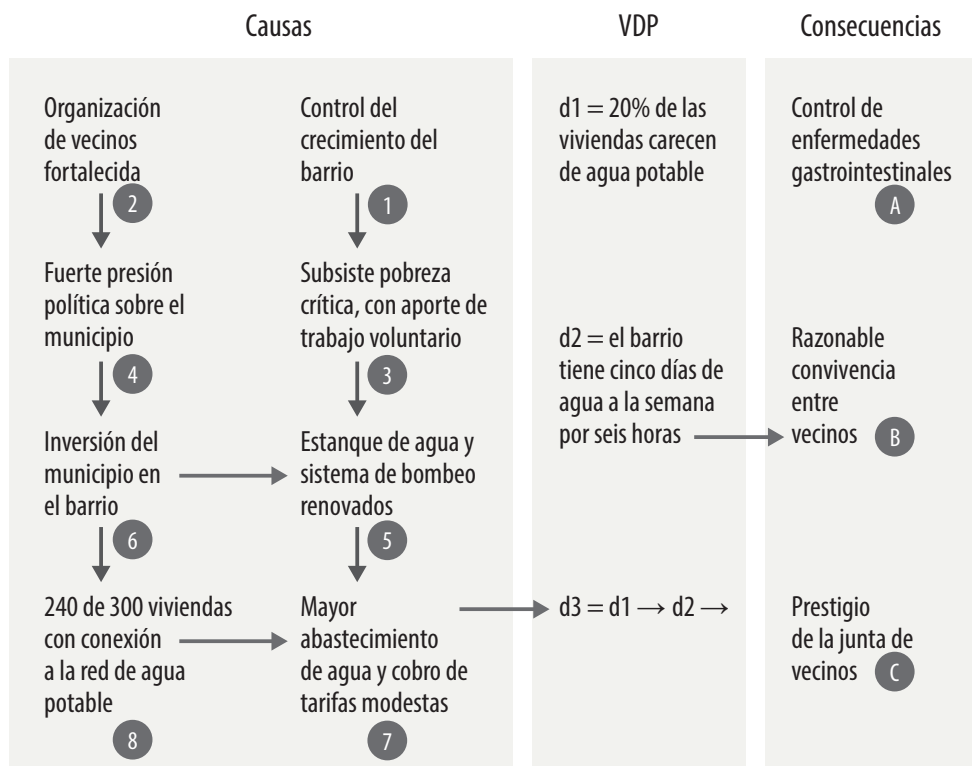
Sin embargo, no basta con fijar los objetivos como vector de descripción de resultados. Además, es necesario explicitar la situación que es capaz de producirlos, a fin de verificar si tenemos la capacidad de alterar las causas en la dirección y magnitud necesarias. Llamamos, por consiguiente, *árbol de la situación objetivo* al gráfico que relaciona las causas alteradas mediante el plan con los resultados perseguidos.



Como método de trabajo, el grupo grafica el árbol de la situación objetivo. Este es producto de una serie de idas y vueltas entre el árbol del problema, la identificación de los nudos críticos del problema y los ensayos de metas que parecen razonables de acuerdo con el tiempo en que los autores del plan se proponen alcanzar los resultados. El modo de razonamiento se basa en estimar:

- El esfuerzo que sería necesario para acortar la diferencia entre la situación inicial graficada en el árbol del problema y la descrita como meta en el árbol de la situación objetivo.
- El efecto de cambio positivo que produciría aplicar una o varias operaciones sobre cada nudo crítico del árbol del problema.
- La diferencia entre ambas estimaciones para analizar si conviene reducir las metas, intensificar el efecto de las metas o intensificar el efecto de las operaciones.

Ese proceso requiere varias exploraciones y, si en ella influyen aspectos técnicos, el grupo debe buscar la asesoría técnica pertinente.



Árbol de la situación objetivo

Problema. Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjón de la Aguada.

Plazo del plan. Dos años.

Paso 5. Selección de frentes de ataque o nudos críticos

El árbol explicativo del problema destaca ocho causas que es necesario afectar para alcanzar la situación objetivo. Por ejemplo, la causa 1 de la situación inicial debe transformarse, por defecto, en la causa 1' del plan para contribuir al logro de la situación objetivo.

Causa 1. Débil y parcial organización de vecinos

Causa 1'. Organización de vecinos fortalecida.

Este cambio debe ser producido por un acto de intervención que llamamos *operación*.

Frente a esta necesidad de cambio surgen tres preguntas: ¿cuánto impacta ese cambio sobre los objetivos?, ¿qué debemos hacer en la práctica para producir ese cambio? y ¿podemos producir ese cambio?

Número de causa	Causa	Impacto	¿Puede ejecutar alguna acción para mejorarla?	¿Debe actuar?
1	Crecimiento rápido y desordenado del barrio Zanjó de la Aguada por invasiones	Alto	Sí	Sí
2	Débil y parcial organización de los vecinos	Alto	Sí	Sí
3	Proliferación de pobreza crítica en el barrio Zanjón de la Aguada	Alto	Sí	Sí, pero se refiere a otro problema
4	Débil demanda política hacia el municipio Los Mangos	Alto	Sí	Sí
5	Estanque de agua y sistema de bombeo obsoletos	Alto	Sí	Sí
6	Baja inversión del municipio Los Mangos en el barrio Zanjón de la Aguada	Alto	Sí	Sí, pero se concreta en 5 y 8
7	Abastecimiento interrumpido	Alto	Sí	Sí, pero se concreta en 5 y 8
8	150 de 300 viviendas sin conexión a la red de agua potable	Alto	Sí	Sí

Si una causa tiene impacto significativo, es práctico actuar sobre ella y debemos hacer el cambio porque es políticamente oportuno, la declaramos *frente de ataque del problema*. Algunos frentes de ataque pertenecen a cadenas causales y no es necesario actuar sobre *todas* las causas, pues basta con alterar un eslabón para que la cadena completa sea afectada por el cambio. Por ejemplo, la causa 7 debe ser atacada afectando las causas 5 y 8. En otras palabras, la causa 7 es solo una consecuencia de las causas 5 y 8. Si eliminamos las causas que son meras

consecuencias de otras, hemos encontrado los *nudos críticos del problema*. Algo similar ocurre con la causa 6, ya que el ataque práctico debe hacerse en las causas 5 y 8. La causa 3 pertenece a un problema de mayor alcance y, si bien hay que luchar contra ella, requiere de un plan de otro alcance. De manera que las causas 1, 2, 4, 5 y 8 son nudos críticos del problema, mientras que todas las causas 3, 6 y 7 no lo son. Para producir el cambio desde el vector de descripción del problema al vector de descripción de resultados es indispensable atacar los nudos críticos del problema, es decir, debemos hacer un plan para cambiar las causas 1, 2, 4, 5 y 8.

Paso 6. Diseño de operaciones y demandas de operaciones

Una vez identificados los nudos críticos debemos pensar en el modo de atacarlos. El método de planificación estratégica situacional y el método Altadir de planificación popular llaman *operaciones* a los actos de intervención realizados con la intención de cambiar la realidad contenida en una causa declarada como *nudo crítico*.

Una operación comprende un conjunto coherente de acciones destinadas a alterar uno o varios nudos críticos del problema y se caracteriza por:

- Utilizar y combinar variables bajo el control o alguna influencia del actor. Cuando el acto de intervención del actor combina variables bajo control del actor, se denomina operación y la simbolizamos como OP. Cuando debe actuar sobre variables fuera de la gobernabilidad del actor pero en un espacio en el cual este tiene alguna influencia, se denomina demanda de operación y utilizamos el símbolo DOP.
- Generar un producto que provoca un resultado. Ese resultado se precisa como impacto sobre el nudo crítico y, a su vez, el conjunto de los nudos críticos alterados por un conjunto de operaciones produce, en última instancia, un cambio del vector de descripción del problema.
- Emplear una variedad de recursos escasos (poder, recursos económicos, conocimientos, capacidades organizativas, etc.), gestar una variedad de productos (políticos, económicos, cognitivos, etc.) e impactar con una multiplicidad de resultados (varios aspectos de un mismo problema o varios problemas de muy distinta naturaleza).

Una operación es una relación entre recursos, producto y resultados. La relación entre recursos y producto precisa la eficiencia de la operación. La relación entre producto y resultados muestra su eficacia.



A cada operación corresponde un responsable de su ejecución y para cada demanda de operación existe un encargado que solicite la cooperación pertinente y denuncie si ella no se materializa. De este modo, el método Altadir de planificación popular también trabaja con el concepto *plan dual*, desarrollado en el método de planificación estratégica situacional, en el cual se combina plan de acción con plan de demandas y denuncias.

El cuadro que se observa a continuación explica la manera en que el grupo de trabajo identifica las operaciones y las posibles demandas de operaciones.

Nudo crítico	¿Qué hacer?	¿Quién hace?	¿Quién coopera?
Crecimiento rápido y desordenado del barrio Zanjón de la Aguada por invasiones	Reconversión de 2.000 m2 de terrenos erizos en parque cerrado del barrio y centro comunitario de Zanjón de la Aguada	Junta de Vecinos	Alcaldía
Débil y parcial organización de los vecinos	Fortalecimiento de la Junta de Vecinos	Junta de Vecinos	
Débil demanda política hacia el municipio Los Mangos	Formulación del plan vecinal sobre abastecimiento de agua	Junta de Vecinos	
Estanque de agua y sistema de bombeo obsoletos	Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo	Municipio Los Mangos	Junta de vecinos
150 de 300 viviendas sin conexión a la red de agua potable	Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable	Municipio Los Mangos y Junta de Vecinos	Municipio Los Mangos y Junta de Vecinos

La columna *nudo crítico* señala la causa que debe ser atacada, la columna *¿qué hacer?* sirve para identificar la operación, la columna *¿quién hace?* precisa el organismo que tiene la gobernabilidad sobre la operación y la columna *¿quién coopera?* señala al actor u organismo que debe asumir una responsabilidad complementaria.

Sobre la base del cuadro anterior, se puede establecer que las operaciones son:

- OP1 = Reconversión de 2.000 m² de terrenos erizos en parque cerrado del barrio y centro comunitario.
- OP2 = Fortalecimiento de la Junta de Vecinos.
- OP3 = Formulación del plan vecinal sobre abastecimiento de agua.

En cambio, las demandas de operaciones son:

- DOP4 = Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo (demanda al municipio Los Mangos).
- DOP5 = Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable (demanda al municipio Los Mangos).

Naturalmente, algunas de estas operaciones, tales como OP1, OP3, DOP4 y DOP5 requieren estudios técnicos. Para ello, la Directiva de la Junta de Vecinos ha logrado apoyo del municipio Los Mangos.

Paso 7. Definición de responsables por las operaciones

Cada operación debe tener un responsable bien definido que ejecute dicha operación y responda por sus resultados ante el actor que lidere el plan.

OPERACIÓN	RESPONSABLE
OP1 = Reconversión de 2.000 m ² de terrenos erizos en parque cerrado del barrio y centro comunitario del Zanjón de la Aguada	Comité de Parques, Jardines y Recreación de la Junta de Vecinos
OP2 = Fortalecimiento de la Junta de Vecinos	Directiva de la Junta de Vecinos
OP3 = Formulación del plan vecinal sobre abastecimiento de agua	Comité Técnico de la Junta de Vecinos

Paso 8. Definición de responsabilidades por el seguimiento de las demandas de operaciones

Cada demanda de operación tiene un responsable para que monitoree la respuesta del actor que tiene gobernabilidad sobre la operación.

Demanda de operaciones	Responsable
DOP4 = Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo	Comité de Viviendas de la Junta de Vecinos
DOP5 = Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable	Comité de Viviendas de la Junta de Vecinos

Paso 9. Presupuesto del plan

El plan debe ser presupuestado para saber su costo y determinar las contribuciones que cada actor debe hacer para materializarlo. Este presupuesto se hace por operaciones, en caso de que ellas exijan recursos económicos, trabajo comunitario o aporte de horas de maquinaria y equipo.

Por las razones anteriores, el presupuesto distingue entre costo en dinero y costo en aportaciones en trabajo o maquinaria y equipo.

Operación	Costo (trabajo comunitario)	Aporte de la comunidad (\$)	Aporte del municipio (\$)	Costo (\$)
OP1 = Reconversión de 2.000 m ² de terrenos erizos en parque cerrado del barrio y centro comunitario	400 horas de trabajo comunitario	30.000	1.000.000	1.030.000
OP2 = Fortalecimiento de la Junta de Vecinos	120 horas de trabajo de la Junta de Vecinos			
OP3 = Formulación del plan vecinal sobre el abastecimiento de agua	100 horas de trabajo del Comité Técnico de la Junta de Vecinos		80.000	80.000
DOP4 = Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo			15.000.000	15.000.000
DOP5 = Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable	200 horas de trabajo comunitario	100.000	1.500.000	1.600.000

Paso 10. Identificación de los actores sociales relevantes y su motivación frente al plan

En cualquier proceso de lucha entre el cambio y la conservación hay actores o jugadores que encabezan posiciones sobre el plan en su conjunto y sobre cada operación en particular. En la gestación de esas posiciones pesan la inercia, la desconfianza, las rivalidades, los prejuicios, la ceguera para ver posibilidades, los intereses encontrados y las pequeñas parcelas de poder.

Interés

La posición de un grupo o una persona por una operación puede sintetizarse en el concepto *interés*. El interés puede ser de: apoyo (+), rechazo (-), indiferencia real (0), indiferencia táctica (00) o indiferencia por desatención (\emptyset). La indiferencia táctica indica que se disimula una posición real positiva o negativa bajo la máscara de la indiferencia hasta un momento que se estima oportuno. La indiferencia por desatención precisa el caso en que un grupo no tiene posición sobre una operación porque ella no ha entrado hasta ese momento en su foco de atención.

Valor

Cada grupo asigna un valor a cada operación y ese valor indica la importancia que la operación representa según sea la magnitud del impacto que ella tiene sobre el afectado. Aquí es importante no confundir el valor con el interés. El valor indica si importa mucho, poco o nada. En cambio, el interés expresa apoyo, rechazo o indiferencia. Podemos calificar el valor en una escala tal como A = alto, M = medio y B = bajo.

Motivación

La motivación combina el signo del interés con la calificación de la importancia o valor. Por ejemplo, la motivación expresa la fuerza del deseo de actuar, pero puede no representar la capacidad o fuerza para actuar según ese deseo.

Interés	Valor	Motivación
(+)	A	+A (apoyo fuerte)
(-)	A	-A (rechazo fuerte)
(+)	B	+B (apoyo débil)
(-)	B	-B (rechazo débil)

Actores

Los actores son líderes, personalidades o grupos que tienen peso y toman posición frente a la situación de conflicto o cooperación que se origina al seleccionar y enfrentar problemas. En el caso del barrio Zanjón de la Aguada son actores:

- La Directiva de la Junta de Vecinos.
- El alcalde.
- Los concejales del municipio Los Mangos.
- El Comité de Toma de Terrenos J. J. Fuentes.
- El grupo de los Morales.

La Directiva de la Junta de Vecinos (actor A1) trata de recuperar su prestigio y tiene un plan para reorganizar a la comunidad y presionar al municipio sobre el problema del agua. Apoya todas las operaciones del plan.

El alcalde (actor A2) tiene una posición favorable respecto del conjunto del plan. Los concejales del municipio Los Mangos son diez y están divididos. Seis apoyan el plan de la Junta de Vecinos y cuatro respaldan al grupo de los Morales. Así, debemos distinguir entre los concejales que favorecen el plan de la Junta de Vecinos (actor A3) y los concejales que apoyan la posición del grupo de los Morales y al Comité de Toma de Terrenos J. J. Fuentes (actor A4).

El Comité de Toma de Terrenos J. J. Fuentes (actor A5) es un grupo que opera en el municipio Los Mangos para atraer población sin vivienda a la zona y radicarla en terrenos tomados. De hecho, ya logró parte de su objetivo con la instalación del grupo de los Morales, cuyas viviendas limitan con la zona de terrenos erizos que la Junta de Vecinos quiere dedicar al parque y al centro comunitario. Se dice que el Comité de Toma de Terrenos J. J. Fuentes está liderado por los cuatro concejales mencionados.

El grupo de los Morales (actor A6) es relativamente nuevo en el barrio y ocupa unas 30 viviendas muy pobres, carentes de todo servicio en la vecindad

de la zona destinada a parque. Es un grupo familiar muy unido y trabajador, que lucha por conquistar la dirección de la Junta de Vecinos del Zanjón de la Aguada. Este grupo se opone al proyecto del parque y tiene una lista de 50 familias para invadir los terrenos mencionados, por lo que intenta acumular fuerza contra la Junta de Vecinos.

Con la información del caso, podemos construir un cuadro de las motivaciones de los actores sobre las operaciones del plan.

Motivación de los actores					
Actores	OP1	OP2	OP3	DOP4	DOP5
A1	+A	+A	+A	+A	+A
A2	+A	+M	+M	+M	+M
A3	+A	+A	+A	+M	+M
A4	-A	-M	+M	+M	+M
A5	-A	-A	+M	+A	+A
A6	-A	-A	+M	+A	+A

Este cuadro nos dice que hay consenso sobre las operaciones OP3, DOP4 y DOP5. En cambio, son conflictivas las operaciones OP1 y OP2. A su vez, los actores conflictivos para la Junta Directiva del Zanjón de la Aguada son A4, A5 y A6.

Paso 11. Recursos críticos para producir OP1 y OP2

Para controlar un problema, se requiere tener gobernabilidad sobre las variables críticas que permiten producir u obstaculizar la producción de las operaciones diseñadas para atacar los nudos críticos del árbol del problema.

	Control vecinos	Apoyo alcalde	Apoyo concejales
OP1	Sí	Sí	Sí
OP2	Sí	No	No

El cuadro anterior señala que para crear el parque y el centro comunitario (OP1) en los terrenos erizos del barrio Zanjón de la Aguada se necesita apoyo de los vecinos, del alcalde y de los concejales. En cambio, para fortalecer la

Junta de Vecinos (OP2) solo se necesita el apoyo de los vecinos. Los actores que controlan estos recursos controlan la posibilidad de producir OP1 y OP2.

Paso 12. ¿Quién controla los recursos críticos?

Cada línea del siguiente cuadro indica el peso o fuerza del actor correspondiente.

	Peso o fuerza de los actores								
	Control vecinos	Control alcaldía	Control concejo	Adhesión					
				A1	A2	A3	A4	A5	A6
A1	65	0	0	NP	100	100	0	0	0
A2	0	100	0	NP	NP	100	0	0	0
A3	0	0	60	NP	NP	NP	0	0	0
A4	0	0	40	NP	NP	NP	NP	NP	NP
A5	0	0	0	0	0	0	100	NP	100
A6	35	0	0	0	0	0	100	NP	
	100	100	100						

Por ejemplo, la fuerza o peso del actor A1 consiste, en este caso, en:

- Control directo:
- Control del 65% de los vecinos.
- Ningún control de la alcaldía.
- Ningún control del concejo municipal.
- Control indirecto o adhesiones:
- 100% de adhesión del alcalde.
- 100% de adhesión de los concejales de soporte a la Junta de Vecinos.
- Ninguna adhesión de los concejales disidentes.
- Ninguna adhesión del Comité de Toma de Terrenos J. J. Fuentes.
- Ninguna adhesión del grupo de los Morales.

El cuadro precisa las siguientes conclusiones:

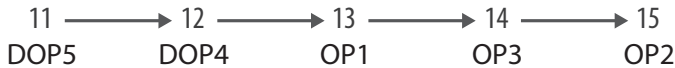
- Los actores A1, A2 y A3 controlan la mayoría de los recursos críticos para producir las operaciones OP1 y OP2.

- Los actores A1, A2 y A3 tienen una motivación positiva sobre las operaciones OP1 y OP2.
- Por la vía de las adhesiones, los actores A4, A5 y A6, que adversan las operaciones OP1 y OP2, no pueden superar su incapacidad para obstaculizar dichas operaciones mediante el control directo de recursos críticos.

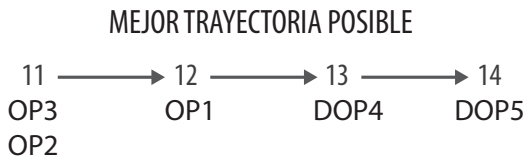
Paso 13. Selección de trayectorias

Siempre debe pensarse que la secuencia en que se realizan las operaciones influye muy fuertemente en la viabilidad y la calidad del plan. No da lo mismo hacer OP2 antes que DOP5 o DOP5 antes que OP2. Una buena manera de comenzar a pensar una trayectoria de ejecución de un plan consiste en tratar de construir una secuencia torpe, en intentar empeorarla hasta el extremo de lo peor.

Esta podría ser una pésima trayectoria, donde: t = tiempo, momento, oportunidad.



En cambio, quizá la mejor trayectoria que puede concebir la Junta de Vecinos sea la siguiente:



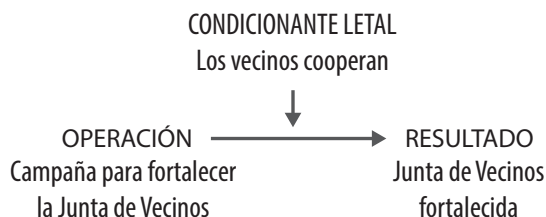
Hecho este análisis, el grupo de trabajo debe discutir:

- ¿Por qué es mejor que OP1 se materialice antes que DOP4 y DOP5?
- ¿Por qué es mejor que DOP4 se materialice antes que DOP5?
- ¿Por qué es mejor que OP2 y OP3 se materialicen antes que OP1?
- ¿Conviene realizar simultáneamente OP2 y OP3?

Paso 14. Análisis de vulnerabilidad del plan

Todo plan es vulnerable y constituye una apuesta con algún fundamento. Conviene analizar los fundamentos de las apuestas que representan los resultados alcanzables con las operaciones. El método Altadir de planificación popular toma del método de planificación orientada a proyectos el concepto *supuesto* o *condicionante letal* para identificar aquellas condiciones fuera del control del actor que tienen un peso decisivo en el logro de las metas perseguidas.

El siguiente ejemplo muestra el modo de razonar del método Altadir de planificación popular.




En este caso, el condicionante letal dice: “Si los vecinos no cooperan, no se podrá fortalecer la Junta de Vecinos”.

El siguiente cuadro muestra el análisis de vulnerabilidad del método Altadir de la planificación popular.

	Condicionante letal	Impacto	¿De quién depende?	Acción alterna
OP1	Cooperación vecinos	Alto	Vecinos	Protección policial y cerco del terreno
	Cooperación alcalde	Alto	Alcalde	
	Cooperación concejales	Alto	Concejales	
OP2	Cooperación vecinos	Alto	Vecinos	Campaña casa por casa
	Capacidad de movilización de la Junta de Vecinos	Alto	Junta de Vecinos	
OP3	Calidad y atractivo del plan de la Junta de Vecinos	Alto	Junta de Vecinos	Reforzamiento del Comité Técnico de la Junta de Vecinos
DOP4	Respuesta positiva del municipio Los Mangos	Muy alto	Alcalde Concejales	Presión en los medios de comunicación
DOP5	Respuesta positiva del municipio Los Mangos	Muy alto	Alcalde Concejales	Presión en los medios de comunicación

Tómese nota que la cobranza y la evaluación de cuentas se hacen en relación con el cumplimiento o el incumplimiento de los supuestos letales, lo cual permite calificar el esfuerzo del responsable respecto de las metas alcanzadas según sean favorables o desfavorables las condiciones en que tuvo que realizar su plan. Así, sin trabajar con escenarios, se cumple con el principio no determinístico que dice que el actor elige su plan, pero no puede elegir las circunstancias en que debe realizarlo.

A black and white photograph showing the silhouettes of children playing with hula hoops on a beach. The children are in motion, with their bodies and the hoops creating a sense of dynamic activity against a light, hazy background. The foreground is filled with sand, and the overall mood is one of play and community.

Las dificultades en la aplicación de los métodos de planificación deben ser pensadas en el marco de la complejidad de los problemas que se quieren abordar y la debilidad institucional y organizativa que caracteriza a la mayoría de las instituciones de nuestros países.

El *Método Altadir de planificación popular* (MAPP) es una expresión resumida de la lógica conceptual y metodológica de la obra *Planificación estratégica situacional*. El MAPP fue pensado para ser aplicado a nivel local. Vemos en él un dispositivo potente para colaborar desde lo organizativo en la solución de los problemas que se enfrentan en los territorios.

Hugo Spinelli (Fragmentos de la Presentación)