



Febrero 2010

## COMUNIDAD SAN NARCISO: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA CONCERTACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN

**Pedro Rafael Pretel Olite  
Omar Gutiérrez Benítez  
Inocente Costa Pérez  
Carlos Díaz Ramos  
Yanisleidy Quevedo Reyes**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

**Pretel Olite, Gutiérrez Benítez, Costa Pérez, Díaz Ramos y Quevedo Reyes:** *Comunidad San Narciso: un estudio de caso sobre la concertación como herramienta para la gestión de proyectos de cooperación*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero 2010. [www.eumed.net/rev/cccss/07/obprr.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/07/obprr.htm)

---

### INTRODUCCIÓN

No es infrecuente que las soluciones propuestas a sus hipotéticos beneficiarios generen reacciones diametralmente opuestas a las que se esperaban. El riesgo de la inconformidad es aún mayor cuando el destinatario de una de esas intervenciones resulta una comunidad y, aunque es una verdad evidente, no debemos dejar de insistir en que las causas de estos desatinos residen en el desconocimiento de sus verdaderas necesidades pues ellas no se establecieron con la participación de sus receptores. En esos casos, resulta inevitable sumarse al criterio de que “...de la calidad de la adhesión de los principales actores involucrados depende la capacidad de movilización de las energías y generación de las iniciativas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos ligados a la concretización de los cambios propuestos”. (Thévoz; 2006).

Entonces, la conflictividad de la vinculación de una iniciativa pública a un entorno social, político, institucional, técnico y económico –más que de otros factores- va a depender de la capacidad “... *para diseñar, negociar y llevar adelante un proceso que nos haga avanzar desde la situación en que estamos ahora hasta allí donde queremos llegar*” (Fischer et al., 1996)

Cada vez más los estudiosos coinciden que la concertación es el proceso de adopción de las decisiones públicas con el que se corresponde un encadenamiento ordenado de acciones e iniciativas de diversos actores, quienes asumen el compromiso particular consensuado entre ellos. Insisten, además, que la falta de concurrencia y consenso entre la población-diana y las entidades que intervienen en el asesoramiento, la realización y ejecución de los proyectos no es sólo generadora de insatisfacción sino que, en el común de los casos, provoca intervenciones aisladas e ineficientes en la que el gasto de recursos no se corresponde con los impactos conseguidos.

Es por medio de *la concertación* - el proceso participativo en el cual los actores locales analizan, debaten y acuerdan propuestas para el avance de su comunidad- que se consigue aunar los medios, recursos y capacidades de los diversos actores -a veces de distintos sectores- y sintetizar intereses comunes en pro del desarrollo local; asumiendo responsabilidades conjuntas. En consecuencia, entre los expertos del Trabajo Comunitario es un axioma establecido que el proceso de transformación de las condiciones económicas, sociales y culturales y de las relaciones sociales en los espacios locales sólo es posible mediante el desarrollo de una cultura y un estilo participativos que involucre en los procesos de cambio la acción integrada de la mayor diversidad de actores sociales.

En este trabajo, a través de un estudio de caso, analizaremos el proceso de concertación para la gestión de un proyecto de cooperación internacional en un asentamiento poblacional enclavado en una zona de difícil acceso dada su accidentada topografía.

## **DESARROLLO**

La comunidad rural seleccionada se nombra San Narciso y se ubica en el ecosistema montañoso Guamuhaya y pertenece al Consejo Popular Las Moscas, Municipio Cumanayagua, Provincia de Cienfuegos, Cuba. Se localiza a 16 Km. al Sur Suroeste de su cabecera municipal, a 240 m de altitud.

Para el desarrollo del proceso de concertación seguimos el criterio (Thevoz, 2006) según el cual este consta de cuatro pasos:

- Descripción de la realidad,
- verificar que las condiciones locales sean favorables,

- apreciar la oportunidad de iniciar un proceso de concertación
- y orientar el proceso.

También nos adherimos a la opinión de que en todo este proceso deberán estar presentes los tres tipos de comunicación entre actores:

- Información: acción de una persona o institución de dar a conocer su opinión, su decisión, su proposición sobre un tema definido.
- Consulta: acción de una persona o institución de tomar conocimiento de la opinión, proposición, preferencias de otras personas o instituciones sobre un tema definido. Se puede hablar de intercambio o debate.
- Concertación: Es un proceso de deliberación entre partes que conducen a la obtención de acuerdos voluntarios y al establecimiento de límites a las diferencias entre actores con intereses diversos

Es así que **el primer momento de la acción de Concertación** lo constituyó el acercamiento a la realidad de la comunidad y fue sumamente importante, no sólo para las personas y organizaciones cuyas intenciones son las de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y a la elevación de su calidad de vida, sino también para la propia comunidad, quien tuvo la oportunidad de reflexionar sobre su cotidianidad, sobre las condiciones socioeconómicas, culturales, históricas en que esta se verifica. Se pudo profundizar hasta comprender sus problemas, sus necesidades y valorar e identificar las potencialidades, la experiencia y los recursos locales que pueden ser utilizados para abordar las soluciones a las problemáticas que se delimiten.

Como resultado de este primer paso se identifica que, entre las principales dificultades, la comunidad reconoce la relativa al servicio de energía eléctrica y que, durante un tiempo relativamente prolongado, los pobladores han estado planteando el asunto. Se asiste a la Asamblea de Rendición de Cuentas del Delegado a sus Electores y se constata que, en efecto, esta constituye una demanda sentida para la que no ha sido encontrada una solución. La vieja planta diesel que les satisfizo este servicio ha colapsado y la sustitución por otra de tecnología moderna, más eficiente y menos contaminante, no está al alcance de las posibilidades económicas del Gobierno.

Esta Asamblea, cuyos planteamientos quedaron registrados en acta, se considera la primera consulta realizada a los pobladores.

**El segundo momento del proceso** se inicia cuando el Gobierno de la municipalidad solicita colaboración a la Delegación Territorial del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). En un primer encuentro, ambas entidades coinciden en la idea de

apreciar los recursos y encontrar posibilidades de expandirlos, analizar que se hace o podría hacerse bien y como incrementarlo o transferirlo, buscar una lógica que acompañe una visión alternativa de futuro (Cooperrider, 1990, citado por Fried Schnitman, 2005).

Confirmado el compromiso de CITMA, el Gobierno Municipal convoca la reunión con la Comunidad donde asisten ambas partes debidamente concertadas para proponer una estrategia de intervención. Esta acción, más allá de su carácter eminentemente informativo, se convierte en un espacio en que los participantes pueden intercambiar libremente y, por ello, genera un ambiente que permite que todas las partes sientan que sus necesidades están incluidas (Fried Schnitman, 2005)

Como consecuencia de esta y otras acciones similares (se realiza un levantamiento mediante la consulta de los problemas presentes y las posibles vías para su erradicación) se negocian las posibilidades reales de solución a los problemas planteados. Este intervalo no es utilizado como un vehículo para la transmisión de información, sino como un proceso constructivo, el conjunto de voces se convierte en un proceso generativo.

La comunidad está, entonces, en condiciones de incorporar nuevos elementos a su visión de la situación. La vieja planta diesel, por ejemplo, ya no es sólo una obsoleta maquinaria sino una causante de deterioro ambiental, que emite más de 80 toneladas anuales de dióxido de carbono y otros gases de combustión (óxidos nitrosos y de azufre, monóxido de carbono y plomo), algunos de ellos gases de efecto invernadero con incidencia directa en el cambio climático global y otros, conocidos como gases reactivos, que son los principales precursores de la acidez de la atmósfera. La generación eléctrica con este tipo de plantas también provoca residuales de hidrocarburos vertidos en el suelo y contaminación sónica, al producir niveles de ruidos con implicaciones para la biodiversidad y las migraciones de aves. En este replanteo de su percepción ambiental, la comunidad constata que, por el uso indiscriminado de leña en fogones rústicos de fabricación local –poco eficientes y altos emisores de gases y hollín- está provocando la deforestación de ese ecosistema y diversas afecciones a la salud de las personas. Los especialistas de CITMA, por su parte, les ayudan a identificar otros problemas relativos al manejo inadecuado de los residuos sólidos, al deterioro del saneamiento y la higienización, al uso indiscriminado del recurso agua y otros que están relacionados con la indisciplina social y comunitaria, cuya solución depende de la acción educativa y de las iniciativas de la propia comunidad.

En este instante CITMA convoca a un taller con la participación de los beneficiarios (las personas), las instancias de gobierno local y las técnico - administrativas del territorio, las instituciones y organizaciones de apoyo, conjuntamente con las agencias externas o

financiadoras, donde se confronta la situación existente en el territorio y donde se expresa la voluntad y el deseo de los participantes de transformar esa realidad para mejorarla.

Para esta ocasión, los participantes se reconocen y se coordinan para llevar a cabo el proceso de gestión del futuro proyecto. Como resultado significativo se construye el Cuadro de Actores y el Grupo Gestor<sup>1</sup> del proyecto.

El **CUADRO DE ACTORES** quedo conformado de la siguiente forma

RESPONSABLES: Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio ambiente (CITMA) / Gobierno Municipal

BENEFICIARIOS: Comunidad San narciso

INVOLUCRADOS: Comunidad / Dirección Municipal de Servicios Comunes / Empresa Municipal Agropecuaria (EMA) / Empresa Acueducto y Alcantarillado / Empresa Ecosol Energía / Sociedad Cubana para la Promoción de las Fuentes Renovables de Energía (CUBASOLAR)

AUTORIDAD POLITICA: Asamblea Municipal del Poder Popular / Delegado

EXPERTOS: CITMA / Comunidad / Empresa Acueducto y Alcantarillado / Región Militar / Empresa Ecosol Energía / CUBASOLAR

ENTIDAD FINANCIERA: CITMA / Programa de Pequeñas Donaciones del fondo Mundial para el Medio Ambiente / Empresa Servicios Comunes

En cuanto al Grupo Gestor, este es una construcción que se emprende desde el momento inicial de la acción; no es estático ni rígido, sino que está sujeto a constantes modificaciones. Los actores pueden entrar y salir en dependencia de las necesidades del propio proceso de Gestión del Proyecto, por lo que puede irse completando y ajustando en las diferentes fases del ciclo de vida. Actuamos, sin embargo, según la recomendación de mantener estable al núcleo del grupo, aquel que asume responsabilidades relacionadas con la coordinación general del proyecto y desarrolla una serie de capacidades y habilidades para la gestión integral del proceso, ya que frecuentes cambios e inestabilidades pudieran resultar contraproducentes para el logro de los objetivos propuestos.

Posteriormente, establecimos el relacionamiento entre los actores y los factores a los que pueden estar expuestos, en este sentido la propuesta fue la siguiente

---

<sup>1</sup> **Grupo Gestor del Proyecto**- constituido por los actores estratégicos del proyecto, representantes de la comunidad, del Gobierno Local, de las instancias técnico – administrativas, de las instituciones contrapartes directas del proyecto. Este Grupo tiene como funciones fundamentales la coordinación y la gestión de todo el proyecto. Debe garantizar una adecuada articulación y coordinación entre todos los actores del proceso, para garantizar el cumplimiento exitoso de los objetivos previstos.

## CUADRO DE RELACIONAMIENTO ENTRE ACTORES Y FACTORES

	Responsables	Beneficiarios	Involucrados	Autoridad política	Expertos	Entidad financiera
Geográficos y Físicos	Necesidad de mantener los valores naturales de la zona por ser un corredor biológico entre dos áreas protegidas	Gran interés por seguir habitando la zona y conservar sus valores naturales	Zona a proteger por llocalización de la zona dentro de un corredor biológico Afectaciones por fuertes corrientes de agua e inundaciones			
Socio culturales históricos	Garantizar que las nuevas propuestas estén de acuerdo con las costumbres y tradiciones de la zona	Garantías de mejora de calidad de vida	Necesidad de mayor monitoreo en la zona porque se incorporan nuevos sistemas cuyo accionar e influencia no se puede prever. Los constructores a actuar en la zona impactarán a la comunidad, no sólo por su trabajo sino por su desenvolvimiento social en el lugar	Necesidad de solución para los problemas existente en la comunidad		
Económicos financieros	Garantizar el uso optimo de los recursos	La elevación del estándar de su hábitat genera mayores presiones económicas pues deberán habilitar y	Se genera un aumento de población a dar servicio, lo que incrementa el gasto. Tiene ganancia por concepto de ejecución de un nuevo proyecto.	El aumento de población a dar servicio aumenta gastos iniciales pero conlleva nuevas fuentes de ingresos.		Dado el sistema constructivo a usar (tradicional) se alargan tiempos de ejecución aumentan los costos de

		mantener las nuevas obras.			materiales al no usar la prefabricación.
Medio ambientales	Necesidad de velar por eliminar los menos árboles posibles. Necesidad de llegar a una solución con la mayor extensión de área verde posible.		Necesidad de monitorear las afectaciones al Medio Ambiente tanto por la construcción como por las costumbres de los nuevos inquilinos.	Tienen que incorporar una adecuada arborización para mejor calidad ambiental. Necesidad de proyectar y ejecutar las redes evitando salideros contaminantes lo que se logra por buena compatibilización.	Deben velar por que las obras no agredan al Medio Ambiente perjudicando a los pobladores y causando pérdidas a la inversión por aplicación de sanciones.
Político institucionales	Responsabilidad de velar porque se consideren y se cumplan todas las regulaciones y políticas existentes durante la proyección y ejecución de las obras. También deben velar por el cumplimiento del proceso legal y hacer los trámites debidos.	Cumplir lo establecido en la legislación vigente	Necesidad de mayor monitoreo en la zona porque se incorporan nuevos sistemas cuyo accionar e influencia no se puede prever.		
Jurídico legales			Responsabilidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los constructores y vecinos.	Responsabilidad de velar porque todos los organismos cumplan con las disposiciones legales.	
Técnicos	Responsabilidad de velar por la correcta		Dado el sistema constructivo a usar		Deben generar las soluciones de proyecto que den respuesta a todos los

	aplicación de las normas técnicas durante la elaboración del proyecto.		(tradicional) se alargan tiempos de ejecución y aumentan los costos de materiales con respecto a otras opciones como la prefabricación u otras tecnologías.		problemas técnicos que surjan durante la proyección y la ejecución de la obra	
Psico-individuales		Convivencia con nuevos sistemas tecnológicos.			Deben generar una solución de proyecto que satisfaga estética y funcionalmente a los Beneficiarios.	

En este momento se inicia la segunda etapa consistente en la elaboración del proyecto. Para ello CITMA procede a consultar a los involucrados presentándose las ideas- proyectos de Acueducto para mejoras de redes hidráulicas, Ecosol para electrificación de viviendas con celdas fotovoltaicas, La EMA para reforestación, CITMA para capacitación y educación ambiental, Comunales para mejoras del vial de acceso y CUBASOLAR para la introducción de fogones eficientes de leña.

Con toda esta información se convocó un taller de concertación en la comunidad para intercambiar criterios con todos los involucrados. Después de un proceso de discusión y análisis se aceptaron las propuestas con las enmiendas requeridas lo cual quedo plasmado en acta del proceso.

Con estos elementos CITMA elaboró el proyecto de cooperación internacional y compatibilizó el documento de proyecto final con el MINCEX, el Consejo de la administración Provincial y el MINFAR.

Así el escenario quedó listo para adentrarse en la tercera etapa, la EJECUCIÓN del proyecto. Para ello es necesario la preparación de la obra por tanto cada entidad involucrada revisa el proyecto con todos los expertos, define la organización de la obra, en la que se debe prever el lugar y condiciones de almacenamiento de los materiales. Se convoca a un nuevo taller en que se informa de la marcha del proceso y se trazan las pautas para el inicio de la ejecución. Se firman los contratos mediante el cual las entidades participantes se comprometen a efectuar la construcción de la obra con la calidad requerida y en los tiempos acordados.

El proceso de ejecución de las obras se realizó bajo la supervisión de todos los expertos involucrados y para el control de las mismas se realizaron cinco talleres de concertación entre todos los involucrados en los cuales se fueron debatiendo los problemas de interés que iban apareciendo, ajustando los proyectos a pie de obra y tomando las medidas necesarias para el correcta ejecución de los trabajos.

Una vez concluido el proceso de ejecución se inicia la última etapa, la de SOLUCIÓN FINAL: se realizan las comprobaciones finales y la puesta en marcha de los objetos de obra con todos los expertos involucrados que darán el Visto Bueno. Se desarrolla un último taller de concertación en el cual CITMA - Beneficiarios organizan el uso y explotación de las obras inauguradas y estos últimos quedan los encargados del seguimiento, control y mantenimiento de las obras puestas en explotación, todo ello con el objetivo de:

- Lograr el buen funcionamiento de los sistemas instalados garantizando la calidad de la mano de obra y los medios utilizados.
- Facilitar el mantenimiento y control de la infraestructura técnica instalada por parte del personal de las entidades involucradas.

- Evitar que la solución adoptada no contribuirá en modo alguno a generar vulnerabilidades que causen o aumenten los riesgos que puedan afectar la comunidad y el entorno cercano.

Como **RESULTADO** de este proceso de **CONCERTACIÓN**, en una gestión dialógica entre lo existente y el futuro, creando alternativas que promovieron la participación de cada uno en la construcción de nuevas realidades, se alcanzó un conjunto de logros:

1. La comunidad creó un vivero que tiene capacidad de 2500 posturas.
2. La cooperativa de producción agropecuaria plantó 2.0 hectáreas de forestales. Por otra parte en los patios y parcelas de los comunitarios han sido plantadas 650 posturas de frutales.
3. Se realizan labores de mejoramiento y conservación de los suelos en 13.5 ha.
4. Fueron electrificadas veinte viviendas aisladas con sistema solar fotovoltaico.
5. La electrificación de las viviendas posibilitó que se instalara la telefonía.
6. Las veinte viviendas fueron equipadas con fogones eficientes de leña
7. El vial de acceso fue reparado lo cual permite el acceso a la comunidad disponiendo desde entonces de transporte para el traslado de los pobladores.
8. Se creó un Círculo de Interés a favor del medio ambiente con niños
9. La comunidad cuenta con un lote de herramientas de carpintería, plomería, albañilería y electricidad que le permite enfrentar con mayor solidez los retos del futuro recuperando muchos de sus útiles lo cual reduce la degradación de los bosques, el despilfarro de agua, etc.
10. Sustitución de viejas redes de distribución de agua por nuevas lo cual permitió eliminar los salideros y mejorar la calidad del servicio que se brinda a 35 familias.
11. Fueron terminadas tres viviendas que se encontraban en fase de ejecución.

## **CONCLUSIONES:**

1. El proceso de concertación se convierte en una herramienta imprescindible para articular con varias entidades en la solución de un problema común.
2. Cuando se realizan acciones concertadas en el marco del trabajo multi, inter y tran sectorial las posibilidades de éxito se incrementan decisivamente.
3. No es posible realizar proyectos de colaboración sin antes haber realizado acciones de concertación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Argyris, C.: Knowledge for action: A guide to overcoming barriers to organizational Change, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993
- De Bono, E.: conflicts: A better Way to resolve them. Penguin Books, 1991.
- Fischer R., Kopelman, E., and Kupfer Schneider A.: Beyond Machiavelli: Tools for Coping with Conflict, Penguin Books, 1996.
- Fischer R., Ury W, y Patton B.: Sí...de acuerdo. Como negociar sin ceder. Ed. Norma, Bogotá, 1997.
- Fried Schnitman. D, (2005) Nuevos paradigmas, comunicación y Resolución de Conflictos – en La Trama de Papel, compilación de Aréchaga, Brandoni y Grisolia. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Hamacher W.: Manejo de conflictos en el área de medio ambiente; instrumentos de política ambiental en los países en desarrollo, GTZ, Eschborn, 1996.
- Thévoz, L.: Procesos de concertación para la gestión pública. Publicaciones Acuario, centro Felix Varela, la Habana, 2006
- Watzlawick P., Weakland J. H., Fisco R.: Cambi,. Editorial Helder, Barcelona, 1992.