

# PROCEDIMIENTO DE CONCERTACIÓN DE ACTORES PARA LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE DIRECCIÓN COLECTIVA

*Ms. C. Lourdes Alejandra de León Lafuente y  
Dra. Orquídea Urquiola Sanchez<sup>1</sup>*

---

## Resumen

La revitalización de la economía cubana se ha convertido en el objetivo básico del país por lo que la búsqueda de alternativas de desarrollo locales entraña profundas transformaciones en el proceso de perfeccionamiento de los sistemas de dirección colectiva, de forma tal, que permita alcanzar la visión de futuro, satisfacer las necesidades esenciales de la población y asegurar el desarrollo del país, bajo la guía de los Lineamientos Económicos aprobados en el VI Congreso del PCC.

Es necesario destacar que la base fundamental del problema que hoy día se presenta está justamente en la insuficiente integración de los actores del sistemas de dirección que conforman la estrategia de desarrollo local y el bajo enfoque sistémico que no permite visualizar el papel que juegan las instituciones públicas y empresariales, como un todo único, en la implementación de estrategias, cuestiones que marcan y empañan los resultados que se espera en el proceso de dirección colectiva.

Del otro lado, no menos importante que el primero, la variabilidad del entorno en todas sus dimensiones, la fragilidad de negociaciones y la existencia de una población más selectiva y exigente obliga a los órganos estatales a enfrentar altas demandas, brindar productos y servicios de manera más rápida y con una calidad superior.

En tal sentido, no solo basta con diagnosticar la situación que se presenta para de forma parcelaria darle solución a los problemas, sino que, se hace imprescindible tener un pensamiento estratégico que además de vincular todas las variables que inciden en los proyectos locales, permita el análisis y toma de decisiones que lleve a la concertación de los actores en función de aunar e integrar el sistema de dirección colectiva en las localidades, como proceso continuo, reflexivo y en sistema,

---

<sup>1</sup> Ms. C. Lourdes Alejandra de León Lafuente/ Profesor auxiliar/ Departamento de Dirección y Desarrollo Local/ Facultad CEE / de Cienfuegos/ e-mail: [lafuente@ucf.edu.cu](mailto:lafuente@ucf.edu.cu)

Dra. Orquídea Urquiola Sanchez<sup>1</sup> / Profesor Titular/ Directora de Recursos Humanos Universidad de Cienfuegos/ e-mail: [ourquiola@ucf.edu.cu](mailto:ourquiola@ucf.edu.cu)

donde cada cual se mida y evalúe por los resultados concretos que conduzcan a la localidad hacia estadios superiores, lográndose una real dirección participativa y la concreción de los mejores valores que caracterizan al Sistema y Cultura de Dirección Cubana.

## **Antecedentes**

Es un axioma establecido entre los expertos del Trabajo Comunitario, que el proceso de transformación de las condiciones económicas, sociales y culturales y de las relaciones sociales sólo es posible mediante el desarrollo de una cultura y un estilo participativo de dirección que involucre en los procesos de cambio la acción integrada de la mayor diversidad de actores sociales.

No debe olvidarse que es por medio de la concertación, 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 y sintetizar intereses comunes en pro del desarrollo local, asumiendo responsabilidades conjuntas.

Es también de conocimiento que en un gran número de casos, aunque se acercan a la problemática que se desea solucionar, la no coincidencia entre los actores a la hora de ejecutar los proyectos locales, inciden negativamente en el buen funcionamiento de los mismos, las dificultades en la comunicación y en los acuerdos que se dan entre los entes gubernamentales y los demás actores que se involucran en el proceso de consenso de los Proyectos hace que se desperdicie la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros, escasos en países de bajo nivel de desarrollo económico como Cuba, lo que exige una respuesta de forma inmediata, por parte de los actores, en la conciliación de intereses que contribuyan al cumplimiento exitoso de los Proyectos.

De acuerdo a estas dificultades, consideradas de vital importancia, se propone la búsqueda de un procedimiento que facilite la concertación de los actores y a su vez sea factible su aplicación en los proyectos encaminados al desarrollo pleno de la población de Aguada, donde intervengan un gran número de entidades y organizaciones del territorio y se concilien los intereses en la Integración del Sistema de Dirección Colectiva.

## ***Una idea a desarrollar***

La propuesta que se expondrá, implica un acercamiento directo a la cultura de la negociación, al descubrimiento de las expectativas sociales y generación de ideas que permitan establecer acuerdos que eviten retrasos o incumplimientos en la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo local.

Para la Dirección de Proyectos de Desarrollo Sostenible del Municipio de Aguada será una herramienta de gran importancia ya que evitará desgastes y tardanzas en los procesos e incomprensiones por parte de los

actores implicados, por lo que la concertación de actores en los proyectos de desarrollo representará la opción de ver cristalizados los planes que ellos proyecten.

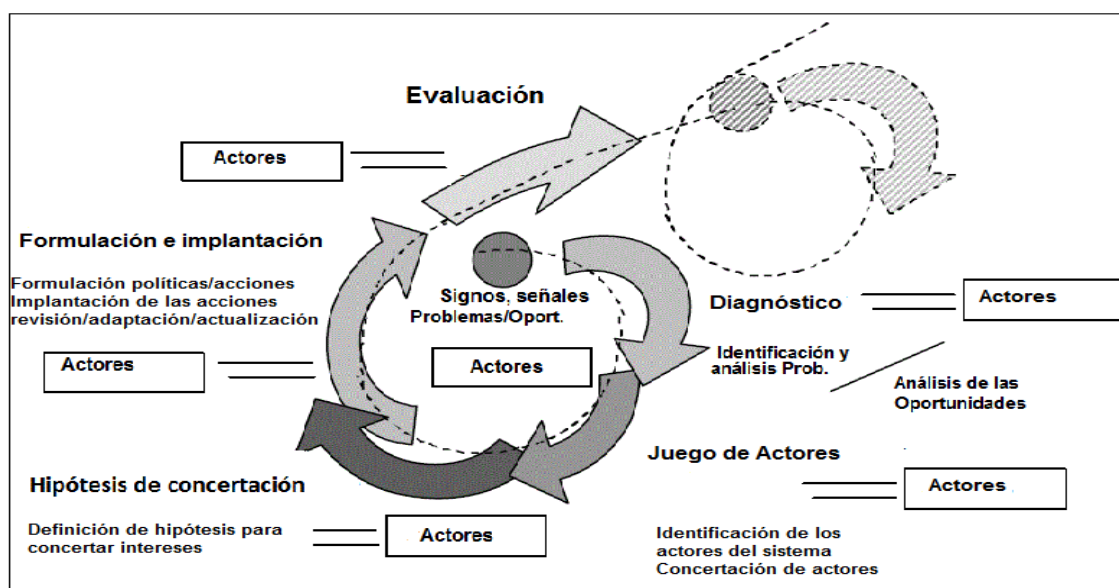
### Descripción del Procedimiento.

Los procedimientos, como bien se conoce, enseñan a dirigir el curso de determinado proceso para alcanzar los resultados deseados de manera eficiente y eficaz, teniendo como objetivo guiar paso por paso a los actores del proyecto en la consecución de los objetivos preestablecido.

El procedimiento que se propone para la Concertación de Actores consta de 5 etapas, como se observa en la gráfica 1, su objetivo es contribuir a la integración del sistema de dirección colectiva desde la óptica de concertación de sus actores, a partir del proceso de negociación entre las partes, teniendo en cuenta tanto el análisis de las diversas necesidades y motivaciones (intereses), como la posición del ente gubernamental involucrado, para obtener así una herramienta real que la Dirección Colectiva de Proyectos pueda procesar y emplear, adecuadamente, para con ello generar la respuesta estatal efectiva a una necesidad notoria con la utilización eficaz y eficiente de los recursos.

El presente estudio analiza la estructura del proceso de participación más allá del contexto de los proyectos pensados. Las fases del proceso de la participación con un acento en la preparación y sobre todo en la relación entre los objetivos, niveles y herramientas de participación constituyen elementos de vital importancia para el desarrollo de la investigación. En la siguiente gráfica se muestra el tránsito del proceso que se propone.

Gráfica 2.1. Procedimiento para la concertación de actores



Fuente: Reformulado por MSc. De León. Tomado Mrs. C Pamfill, Junio 2002

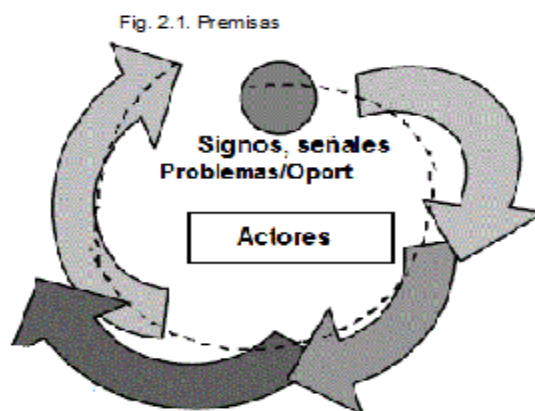
En este proceso se tiene en cuenta los aspectos directivos que llevan a la proyección estratégica en los procesos de concertación, cabe destacar la importancia y necesidad que para el mismo tiene la participación de los diferentes actores como directores del programa.

Su objetivo final es contribuir a la Integración del Sistema de Dirección Colectiva del Programa Plan Turquino desde la óptica de la concertación de sus actores como un proceso de negociación entre las partes implicadas, teniéndose en cuenta tanto el análisis de las diversas necesidades y motivaciones (intereses) de sus actores así como la posición del ente gubernamental involucrado.

El procedimiento consta de 5 etapas teniendo como punto de partida la determinación de las premisas que ameritan la aplicación del mismo, como se observa en la fig. 2.1.

### **Premisas**

El conocimiento a priori de las señales y signos dan muestra de incumplimientos en los objetivos del programa o proyecto, fundamentalmente en la capacidad de respuesta a la solución de los problemas planteados por los actores implicados, la integración en la toma de decisiones, la falta de estimulación y motivación en la resolución de los problemas y conflictos, así como la falta de prioridad y visión ante la atención diferenciada al programa o proyecto. En el caso de las oportunidades y amenazas su determinación constituye variables de entrada para el análisis de la situación futura.



Para constatar que las premisas son reales se debe aplicar una encuesta que las verifique y las corrobore.

Es vital para la aplicación de la encuesta la conformación del grupo de trabajo, que además, por ser imprescindible utilizar la experiencia acumulada durante varios años de los actores y

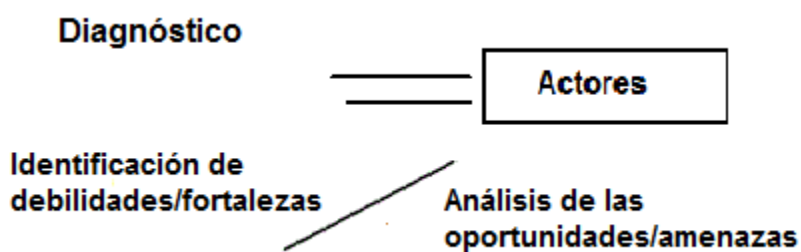
especialistas del proyecto, procesaran los resultados de ella, teniendo en cuenta que el procedimiento está basado en la utilización sistemática e iterativa de juicios de opinión de los expertos hasta llegar a acuerdos concertados.

Una vez conocidas las premisas la aplicación del procedimiento constituye una herramienta real que la gerencia del programa o proyectos pueda procesar y emplear adecuadamente, de forma tal que con su aplicación se genere la respuesta estatal efectiva a una necesidad notoria con la utilización adecuada y eficiente de los recursos.

### **Etapas 1: Diagnóstico**

El objetivo del diagnóstico es identificar y analizar cuáles son las fortalezas y debilidades que presenta el proceso de concertación de intereses y demandas de los diferentes actores para la consecución de los objetivos, a la vez que se debe determinar las oportunidades y amenazas que presenta el entorno para el despliegue del programa.

Fig. 2.2. Diagnóstico



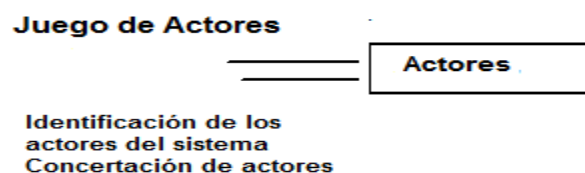
El inventario de los problemas y análisis de oportunidades que se aprecian en el programa, en orden de prioridad según sus causas y efectos, deberán corresponderse con el accionar de los actores involucrados, conocerlos, evaluarlos e interiorizarlos coadyuvará a dar respuesta al cumplimiento de los objetivos trazados, además de identificar el papel que cada cual en particular deberá ejercer para su solución

La realización de este diagnóstico adquiere gran importancia ya que permite el logro de una mayor y más real información entre estas instancias se conocen más de cerca las ideas, se crean posibilidades más reales para unir esfuerzos en la solución de los problemas ; se emprenden las mejores acciones todo lo cual contribuye a crear y fortalecer el sentido de pertenencia ;aumenta la confianza de los miembros de los grupos coordinadores en lo que se hace e incluso se comprende mejor lo que no puede resolverse, a la vez que se emplean más y de forma adecuada las potencialidades del programa; por tanto se desarrolla con mayor eficacia al ejercicio de la democracia.

## Etapa 2: Juego de actores

En esta etapa se procede a identificar los actores del sistema y a concertar sus intereses y demandas que tributen de forma efectiva al cumplimiento de los objetivos del Programa, lo que constituyen aspectos esenciales para el desarrollo de la investigación. Fig.2.3

Fig. 2.3. Juego de actores



### Identificación de los actores del sistema

Para la identificación de los actores del sistema se propone la utilización de un mapa de diálogo que facilite la comprensión de la relación que se establece entre los mismos. Se presenta una tabla a continuación que puede facilitar el proceso:

Tabla 2.1. Matriz de Actores

Actor-perfil-institución	Demanda	Interés	Impacto del Programa	Actitud ante el Programa	Jerarquización de su poder (I,II,III)
Identifique los actores que tienen que ver con el programa  Se relacionan los que se consideran de mayor importancia	Identifique los objetivos que los actores tienen frente al Programa	Indagar los objetivos reales que los actores persiguen con sus demandas y accionar	Grado de beneficio o perdida que le provoca al actor, (tanto positivo como negativo)	Aliado  Opositor  Neutro	Se clasifican de acuerdo al poder que tengan en el Programa

Fuente: Reformulado por MSc. De León. Tomado de Alejandro M. Estevez

Luego de identificado los actores se definen los objetivos estratégicos de cada uno para la aplicación de la MACTOR y proceder a la concertación de actores.

### **Concertación de actores**

Los principales objetivos del juego de actores son: identificar las motivaciones de cada actor, sus restricciones y medios de acción (actuales y potenciales); comprender la estrategia de los actores reales (alianzas y conflictos).

Se define el peso que tiene cada actor respecto al otro, llevando a su vez a la valoración del peso que puede ejercer sobre los objetivos que le son de interés o no, integrándose las relaciones de fuerzas que posee con la intensidad de su posicionamiento en relación con los objetivos. La integración de las relaciones de fuerza en el análisis de convergencia y divergencia promueve la valoración, de acuerdo a la posición e intereses, de alianzas estratégicas y conflictos potenciales, lo que constituye un trabajo detallado y minucioso.

La evaluación de las influencias directas e indirectas entre los actores se definen a partir de la evaluación:

#### **1. Matriz Actor X Actor**

Evaluar las influencias directas entre los actores pretende conocer el grado de influencia de cada uno de ellos y jerarquizarlos en función de dicha influencia. Para ello es necesario establecer las influencias entre actores (Matriz de Actores X Actores):

- actores dominantes: los que tienen el poder de decidir el rumbo del proyecto,
- actores autónomos: Aquellos que presentan el proyecto (con todas las especificaciones necesarias) lo defienden y apoyan, pero no toman la decisión de ejecución,
- actores de enlace: Son los que brindan apoyo al proyecto (técnica y financieramente) pero no influyen directamente en la decisión final,
- actores dominados: Aquellos que están a la espera de la decisión

Las posibilidades de evolución de las relaciones entre actores, ligadas o no al juego de entre ellos, condicionan el futuro del programa y los futuros posibles por lo que se requiere de un trabajo exhaustivo que facilite a partir del conocimiento del rol de cada uno de los actores, elaborar una lista de los factores que pueden afectar a las relaciones entre ellos, como pueden ser: la emergencia y desaparición de actores; el cambio de rol en el seno del sistema; la influencia de factores no controlados en la aparición de conflictos y fenómenos de todo tipo.

## 2. Matriz Actor X Objetivos

- *Posicionar cada actor según sus objetivos estratégicos:* se trata de descubrir la actitud actual de cada actor sobre cada objetivo (favorable, opuesto, neutro o indiferente).
- *Jerarquizar para cada actor las tácticas posibles, en función de sus objetivos prioritarios:* se pretende en esta etapa recensar las tácticas posibles (juego de alianzas y conflictos), precisándose el número de objetivos estratégicos sobre los cuales los actores, cogidos de dos en dos, están en convergencia o divergencia de objetivos, utilizándose la matriz Actores /Objetivos, obteniéndose un grafico de las convergencias posibles y otro de las divergencias posibles entre los actores. La importancia de esta fase consiste en que permite visualizar el grupo de actores (convergencia de intereses), su grado de libertad aparente, señalar los actores potencialmente más amenazados y alcanzar la estabilidad del sistema.

Este conjunto de factores conduce a la detección de los atisbos de cambio en las relaciones de fuerza entre los actores; ello permite localizar las reglas de juego posibles en el futuro además de constituir la base de datos para la elaboración del plan de negociación con los actores opositores y neutrales en el programa.

- **Plan de negociación.**

Establecer la concertación con los actores opuestos o neutrales del programa con el fin de convertirlos en actores aliados, constituye el objetivo fundamental de la negociación.

Para su aplicación es necesario estar claros que existen razones para establecer las alianzas estratégicas entre opositores y neutros, que sería la base para recomendar la realización de un plan de negociación de acuerdo con las necesidades existentes. En este sentido es recomendable proponer una guía para elaborar un plan de negociación. Dentro de los aspectos a tener en cuenta se sugieren en la tesis de la MSc. Damaris Ponce, 2013, los siguientes:

- Citar a los actores opositores y neutrales (estos últimos pueden ser determinantes para mejorar la situación del plan).
- Realizar nuevamente una exposición, aclarando los puntos en los que se genera más controversia, tratando de identificar nuevamente los intereses de los actores con el fin de generar opciones de acercamiento con los opositores.



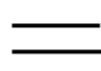
- Escuchar y analizar las propuestas de los opositores y neutrales e involucre las posibles alternativas en el proyecto optando por la mejor, en el peor de los casos (cuando se tienen todas las de perder) tomar la más tolerable, siempre con perspectiva de ganar aliados con los actores neutrales.
- Realizar una evaluación con respecto a la presentación del proyecto, determinando si se logró que los actores neutrales tomaran posición y si algunos de los opositores cambiaron de parecer.
- En caso de tener un balance positivo en el punto anterior (más aliados), genere compromisos con estos involucrándolos en el proyecto, esto permite avanzar a la última etapa
- Además del plan de negociación que se realiza con los opositores y neutrales se recomienda desarrollar un plan alternativo con los aliados. No está por demás fortalecer la relación que se tiene con los aliados al programa, por lo que se propone un plan de negociación:
- Realice cuantas veces sea necesaria la presentación iterada del proyecto por si existen dudas, este es el momento preciso para aclararlas. Genere opciones que involucren a los aliados al proyecto, integrarlos de alguna manera refuerza la relación y si se presentan propuestas tratando de mejorar el proyecto, adóptelas en la medida de lo posible.

Las opiniones que se tengan en la negociación de los actores en cuanto a las propuestas que se hagan tanto por la parte de los actores opositores o neutros y los aliados servirán de base para la formulación de hipótesis de concertación.

### **Etapas 3**

#### **Hipótesis de concertación**

**Definición de hipótesis  
para concertar intereses**



**Actores**

El objetivo de este momento es definir las hipótesis de concertación de intereses que respondan al proceso de concertación de actores y que estas tributen a la evaluación y selección de los escenarios más favorables en el proceso.

Para la definición de las hipótesis para la concertación se propone desarrollar cuatro pasos que servirán para la aclaración de los puntos que generan mayor controversia:

- Citatorio y entrevista con los actores opositores y neutrales.
- Aclaración de los puntos en los que se genera más controversia.
- Identificación nuevamente de los intereses de los actores con el fin de generar opciones de acercamiento con los opositores.
- Analizar las propuestas de los opositores y neutrales e involucrar las posibles alternativas en el proyecto optando por la mejor

Debe aclararse que en caso de estudio aunque no se aprecie oposición o neutralidad entre los actores, se trabajará con aquellos que muestren en el análisis cierto distanciamiento.

Luego de definida las hipótesis se procede a la definición de escenarios, siendo su objetivo destacar los escenarios más probables y examinar las combinaciones de hipótesis que serán excluidas a priori.

La aplicación del método de impactos cruzados, matriz SMIC, probabilistas viene a determinar las probabilidades simples y condicionadas de hipótesis o eventos, así como las probabilidades de combinaciones de estos últimos, teniendo en cuenta las interacciones entre los eventos y/o hipótesis.

El método se desarrolla atendiendo a:

- a) Formulación de hipótesis para la concertación.
- b) Probabilización de escenarios para la concertación.

Para tales efectos se recomienda la aplicación del método de impactos cruzados, matriz SMIC.

Es necesario destacar que en este momento juegan un papel fundamental el conocimiento y aplicación de teorías motivacionales. Una de las primeras necesidades es entonces tener un conocimiento general acerca de teorías de la motivación para conocer a fondo las razones por las cuales cada individuo defiende su punto de vista frente a los proyectos.

Dentro de ellas:

- La jerarquía de las necesidades, Abraham Maslow
- La teoría de los factores, de Herzberg
- Las teorías «X» e «Y» de McGregor

- Teoría de las necesidades McClelland: se enfoca principalmente en tres necesidades que son logro o realización, de poder y de afiliación.

Por tanto en esta 3ra etapa se desarrolla el plan de negociación para esclarecer los puntos en los que se ha generado controversias y obstaculizan el ejercicio del proyecto, analizar la propuesta de actores opositores y neutros con el fin de involucrarlos en las alternativas mejores y establecer las alianzas estratégicas entre ellos, encaminada a la aprobación y puesta en marcha del programa con sus correspondientes ajustes.

Etapa 4

### **Formulación e implantación**

**Formulación políticas/acciones**

**Implantación de las acciones**

**revisión/adaptación/actualización**



Se procederá en esta etapa a la formulación de las políticas y acciones que servirán para el proceso de concertación, con la aplicación del método MULTIPOL (multicriterios y política) que es realmente el más simple de los métodos multicriterios, pero no el menos útil.

La aplicación del método facilitará la evaluación de las acciones sobre los criterios (utilizándose valores de 0-20), las políticas en función de los criterios y los escenarios en función de los criterios (en estos dos casos se evalúa teniendo en consideración que la suma en línea debe ser igual a 100).

#### **Presentación del plan de acción para el proceso de concertación.**

Se procede a presentar el plan de acción que ha de implementarse para contribuir a la concertación de actores de forma tal que esta facilite el proceso de integración del sistema de dirección colectiva del programa.

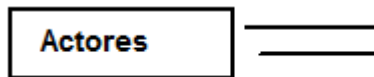
En la visualización e interpretación de los resultados, se obtiene:

- Acciones en función de las políticas
- Políticas en función de escenarios

Una vez obtenido los resultados se encuentran ya en función los expertos de definir el plan de acción para desarrollar el proceso de concertación que tribute a la integración del Programa.

#### Etapa 5

### Evaluación



En este sentido se propone hacer la evaluación del programa desarrollado para el proceso de concertación a través del plan de actividades previstos evaluándose de forma sistemática para las correcciones necesarias en el ajuste de los planes.

#### **Conclusiones:**

El procedimiento que se propone se ha aplicado en los Caso de estudio: Vía a la Vida de Deporte y Educa a tu hijo de Educación Provincial en la provincia Cienfuegos y plan Turquino en el Municipio de Cumanayagua.

El es aplicable a los proyectos y programas que de una forma u otra tributan al desarrollo de la sociedad en cuestión y de forma especial en el cumplimiento del plan estratégico de desarrollo local.

Los resultados obtenidos han demostrado la viabilidad del Procedimiento para un mejoramiento en el Sistema de Dirección Colectiva una vez que los actores fundamentales logran concertar de forma armoniosa los objetivos y planes a desarrollar orientados por los actores provinciales, municipales, organizacionales y empresariales hacia el cumplimiento de los Lineamientos Económicos para el período acordado por el VI Pleno del PCC.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

3. Álvarez Medero, Pedro. (2000). *Prospectiva en condiciones irregulares y tendencias emergentes, un ejemplo territorial en desarrollo*. La Habana.
4. Becerra Lois, Francisco. (2004). *Evolución del desarrollo socio económico a escala territorial: el caso de la provincia de Cienfuegos*. Universidad de La Habana, Ciudad Habana.
5. Betancourt Tang, José R. (2000). *Gestión Estratégica Navegando hacia el cuarto paradigma*. Venezuela: Porlamar.

6. Follet (M.P.), (1924), *Creative Experience*, Logman Green, New York ; ver también Mousli (Marc), 2002, *Dirigir más allá del conflicto*, seis conferencias traducidas, precedidas por *Mary Parker Follet, pionera del management*, Village Mundial.
7. Godet, Michel. , (2007). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica/ Michel Godet.*— España: Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
8. Mojica, F. José, (2006) Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica. Revista MED, julio, año/vol. 14, número 001 Universidad Militar de Nueva granada. Bogotá, Colombia,
9. Robaina, Daniel Alfonso, 2007. Modelo de dirección estratégica para la integración del sistema de dirección de la empresa. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Técnicas. C. de la habana