



GOBERNANZA INNOVADORA EN POS DEL FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS POPULARES CUBANOS

Lissette Pérez Hernández¹

Facultad de Derecho
Universidad de La Habana
(Cuba)

Ada Guzón Camporredondo

Centro de Desarrollo Local y Comunitario. CEDEL
(Cuba)

Enrique Hernández Hernández

Centro de Desarrollo Local y Comunitario. CEDEL
(Cuba)

Resumen:

El presente trabajo deviene de los resultados científicos obtenidos con el proyecto de investigación “Los Consejos Populares en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal: Experiencia piloto en La Habana del Este”. Tuvo como objetivo general contribuir a la inserción de los consejos populares en la implementación de la

¹lissette@lex.uh.cu

Recibido: 30/07/2025

Aceptado: 27/10/2025

Publicado en línea: 30/03/2026



Estrategia de Desarrollo Municipal de forma experimental en el municipio Habana del Este.

Entre los métodos utilizados se destacaron el análisis documental de estudios precedentes y de actas de funcionamiento de los consejos populares y de la Asamblea Municipal del Poder Popular, así como la observación participante. Se realizaron consultas a expertos y se aplicaron cuestionarios a actores locales. Igualmente, se efectuaron entrevistas abiertas a distintos segmentos de la población.

Las innovaciones propuestas son de tipo organizacional, con el objetivo de ampliar la participación de la población y el control popular a políticas públicas locales, programas y proyectos.

Palabras clave:

consejos populares, estrategia desarrollo municipal, innovación, participación.

Abstract:

This work stems from the scientific results obtained from the research project "Contribution to Strengthening Local Development Management in the municipalities of the Capital. Case Study of Habana del Este." The general objective was to contribute to the inclusion of popular councils in the experimental implementation of the Municipal Development Strategy in the municipality of Habana del Este. Among the methods used, document analysis, prior studies, and minutes of operations of popular councils, local entities, and the Municipal Assembly of People's Power were highlighted, as well as participant observation. Consultations were held with experts, questionnaires were applied to local actors, and open interviews were conducted with different segments of the population. The proposed innovations are organizational in nature, thereby expanding the participation of the population and public control over local public policies, programs, and projects.

Key words:

popular advice, municipal development strategy, innovation, participation



Sumario del Trabajo

I. A modo de introducción

II. Breve mirada al origen e institucionalización de los consejos populares.

III. Los consejos populares en contexto a partir de las funciones jurídico constitucionales reconocidas.

IV. Las estrategias de desarrollo municipal desde los consejos populares. Una innovación organizacional democrática.

V. Protagonismo municipal y acompañamiento especializado. Innovación solidaria y comprometida.

VI. A modo de conclusiones



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen II

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se deriva de los resultados científicos obtenidos con el proyecto de investigación “Los Consejos Populares en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal: Experiencia piloto en La Habana del Este”, del Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Desarrollo Local en Cuba”, en el cual se hizo énfasis en la integración exitosa de diversos actores en torno a la Estrategia de Desarrollo Municipal- (EDM). Lo anterior demandó la formación de un “frente común”, entre la Asamblea Municipal del Poder Popular- AMPP y el Consejo de la Administración Municipal- CAM. La referida investigación tuvo como objetivo general contribuir a la inserción de los consejos populares en la implementación de la EDM de forma experimental en ese municipio.

El municipio Habana del Este fue creado en la última División Político Administrativa (1975) a partir del territorio de dos antiguos términos municipales y es uno de los 15 que conforman la Ciudad de La Habana- Capital del país. Es el de mayor tamaño, el quinto más poblado y el decimotercero en densidad poblacional. Su principal característica es su ubicación a lo largo de una zona costera de 27 kilómetros, que incluye una amplia faja de las mejores playas de La Habana, pero también constituye una de las zonas más vulnerables ante el cambio climático.

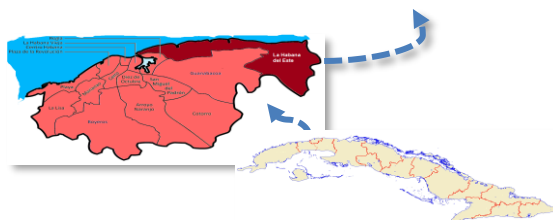


Imagen 1. Municipio Habana del Este

Posee un territorio muy heterogéneo, constituido por núcleos urbanos densamente poblados, asentamientos en zonas eminentemente agropecuarias o de playa y espacios suburbanos y semi- rurales que complejizan su funcionamiento, reflejo de lo cual son los ocho consejos populares que posee. No ofrece suficientes fuentes de empleo, por lo que una parte importante de la población activa debe salir del municipio para trabajar.

La legitimación y sostenibilidad del proceso objeto de estudio devino de la participación activa de las estructuras municipales, de los diversos actores económicos y de la sociedad local. El soporte conceptual parte del entendido de que a nivel municipal la gobernanza

se refiere a la forma en que se ejerce el gobierno local: cómo se toman las decisiones, cómo se gestionan los recursos, cómo se involucran la sociedad civil y otros actores en el proceso de desarrollo; cómo se promueve la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuenta en el espacio más cercano a los ciudadanos. En tal sentido, evaluar la gobernanza en un territorio implica analizar estos elementos sustanciales.

Para la realización del trabajo se utilizaron diferentes métodos, entre los que se destacaron el análisis documental, en particular el marco jurídico-normativo, estudios precedentes y actas de funcionamiento de los consejos populares y de la Asamblea Municipal del Poder Popular, así como la observación participante. Se realizaron consultas a expertos y se aplicaron cuestionarios a actores locales. Igualmente, se efectuaron entrevistas abiertas a distintos segmentos de la población.

El estudio realizado en el municipio Habana del Este es perfectamente generalizable, en tanto no tiene características distintivas en relación con otros municipios del país en cuanto a organización y funcionamiento.

Las conclusiones y resultados a los que se arriba evidencian, desde la innovación organizacional y funcional, el potencial democrático de los consejos populares cubanos, al decir de Arblaster (1992) no sólo como forma o método de gobierno, sino como modo de vida, para lo que es preciso construir culturas de participación ciudadana. En tanto, es la pedagogía cotidiana de la democracia, invadiendo todos los espacios de la vida social la que realmente puede transformar la sociedad, (p.95).

Las innovaciones propuestas son de tipo organizacional: instauración de un Consejo Técnico Asesor que acompaña a las autoridades y sus decisiones, y de tipo funcional, la participación de los consejos populares en la elaboración, seguimiento, control y evaluación de la Estrategia de Desarrollo Municipal. Todo ello considerándose como plantea Chávez Becker, (2024), que el análisis sobre la participación plantea una veta de investigación y estudio promisorio sobre innovación democrática, en la que la gobernanza y, más aún, su expresión participativa-deliberativa, cobra una relevancia fundamental como una manera de ensanchar lo político (p.76).



II. BREVE MIRADA AL ORIGEN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS POPULARES

Los Consejos Populares se crearon con el objetivo de acercar la gestión del Gobierno Municipal a la población e incentivar su participación, a partir del control y la fiscalización de las actividades económicas y de servicios ubicados en su demarcación, la atención y tramitación de sus problemas y necesidades y la promoción de la participación popular en la solución de buena parte de esos problemas.

Esos órganos tuvieron su origen desde el propio diseño de la experiencia piloto de la provincia de Matanzas, como antecedente del proceso de institucionalización del país y la creación de los Órganos Locales del Poder Popular (1976), donde se incrementó de 6 a 14 el número de provincias y se redujo a 168 el de municipios. En esa experiencia previa se evidenció que determinados territorios, que hasta ese momento constituían municipios, quedaran afectados al perder jerarquía, aun cuando se encontraban relativamente aislados y poseían un volumen apreciable de habitantes y de actividades de producción y servicios. Para salvar esa situación, durante la implementación de la experiencia se concibió la figura del “Delegado Administrativo”. Al extenderse los órganos del Poder Popular a todo el país, la figura quedó instituida como “Delegado Ejecutivo”.

A partir de las propias experiencias del Delegado Ejecutivo, en el año 1986 se recomendó políticamente la constitución de un nuevo componente del sistema de Gobierno cubano de manera que en determinadas localidades se restablecieran las facilidades organizativas, administrativas y de servicios para que sus habitantes pudieran realizar trámites y gestiones sin tener que trasladarse obligatoriamente a la cabecera municipal correspondiente. Igualmente, se reconoció la necesidad de que en ellos existieran una autoridad subordinada al municipio que, por su naturaleza podía denominarse “consejo popular”. Éste, sin constituir una instancia de dirección político-administrativa, tendría capacidad para fiscalizar integralmente la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios a la población e impulsar la solución de los problemas eminentemente propios de la localidad.

En correspondencia con la referida recomendación, se dictó la Ley No. 56 del 4 de Julio de 1986, que modificó las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales del



Poder Popular y facultó a las Asambleas Provinciales del Poder Popular para que, a propuesta de las primeras, crearan consejos populares.

Para la constitución de los primeros consejos populares se tuvo en cuenta que los núcleos de población no estuvieran constituidos por cabeceras de municipio o formaran parte de centros urbanos, tuvieran un significativo número de habitantes y un volumen de actividad productiva y de servicios que ameritaran su creación.

Posteriormente, conforme Acuerdo del Consejo de Estado de fecha 1 de octubre de 1990, se extendió la experiencia sobre la organización y funcionamiento de los consejos populares en la entonces provincia Ciudad de La Habana, autorizándose su constitución en 93 zonas propuestas por el Comité Ejecutivo de la Asamblea Provincial del Poder Popular, órgano hoy extinto. En diciembre de 1991, durante el X Período de Sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, se acuerda hacer extensiva su constitución a todo el país, atendiendo a las características y peculiaridades de cada lugar.

Por otra parte, la multiplicación de experiencias comunitarias en la década de los 90, como respuesta a la crisis por la que atravesaba el país, puso en evidencia la reserva de potenciales que existía en el nivel local. Pero también dejó claro que no eran sostenibles ni conducían a efectivos procesos de desarrollo si no estaban acompañadas por las estructuras municipales y vinculadas a actividades económico- productivas. A partir de ahí se comenzó a visualizar el municipio, sobre todo desde la investigación, como el espacio desde el que se podía resignificar el desarrollo del país, complementándolo de manera determinante y definitiva.

En el año 1992, como parte de reformas constitucionales, los consejos populares se reconocen en el magno texto. Con posterioridad, en el año 2000 se regula la organización y funcionamiento de estos órganos por medio de la Ley N° 91, que estuvo vigente hasta el año 2020 cuando, dando desarrollo legislativo a la Constitución aprobada en 2019 en los postulados sobre la materia, se dicta la Ley N°132 “De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares”.



III. LOS CONSEJOS POPULARES EN CONTEXTO A PARTIR DE LAS FUNCIONES JURÍDICO CONSTITUCIONALES RECONOCIDAS

La Constitución de la República de Cuba (artículo 198) considera al consejo popular como un órgano local del Poder Popular de carácter representativo, que se conforma por delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación y se encuentra investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Se organiza en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, sin constituir una instancia intermedia a los fines de la división político-administrativa.

Como órganos, se organizan y funcionan desde la sociedad civil, para trabajar activamente en la satisfacción, entre otras, de las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social, promoviendo la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución.

Desde el punto de vista funcional, deben ejercer control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, por lo que pueden considerarse contrapartida de la Administración, con una gran responsabilidad en este sentido. Al respecto planteó Castro Ruz, “no administrarán nada, no distribuyen nada, pero tienen que ver con todo lo que esté mal allí, independientemente de la institución a que pertenezca”, “son una autoridad política y popular, una autoridad política y no una instancia administrativa” (Castro Ruz, 1992).

Conforme la concepción legislativa vigente, la articulación de los consejos populares con las organizaciones de la sociedad civil, los actores económicos y la población en su demarcación, se debe concretar en el ejercicio de sus atribuciones, en torno principalmente a dos elementos esenciales: la participación y el control popular.

La participación, como esencia y contenido del Poder Popular al propiciar el ejercicio directo del poder soberano, es reconocida como derecho constitucional y como principio de actuación institucional, que articula deberes y derechos.

A tono con ello y de conformidad con lo establecido en la Ley 132 (artículos 205 y 206), los consejos populares deben promover la participación masiva de los residentes de la



demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos a la comunidad, coordinando e integrando a los delegados, las organizaciones de masas, las instituciones, las entidades y a los vecinos en general, para:

- a) identificar de forma sistemática los problemas y necesidades que afectan a la comunidad, y sus posibles soluciones;
- b) organizar y promover el esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades, mejorar la convivencia y la calidad de vida;
- c) promover e impulsar el desarrollo del trabajo comunitario integrado, como método para sumar a los ciudadanos en el fomento de la formación de valores patrióticos y éticos;
- d) decidir la estrategia de trabajo para desarrollar, en un período determinado, las actividades que se propongan, y
- e) realizar la evaluación y control de los resultados de las acciones desarrolladas.

En lo que al control se refiere, según lo establecido, puede realizarse con la participación de delegados y electores sin sustituir las funciones de control de las entidades estatales y administrativas correspondientes. De ahí que sea reconocido con carácter popular.

El control popular, que conforme la propia Ley N° 132 (artículo 208) pueden realizar los consejos populares en las entidades de producción y servicios de incidencia local radicadas en su demarcación, tiene como contenido la calidad de los servicios públicos prestados, el adecuado destino de los recursos entregados por el municipio a las entidades, su impacto ambiental, el cumplimiento de las acciones aprobadas en el plan de desarrollo integral del municipio (Estrategia de Desarrollo Municipal), el cumplimiento del plan de ordenamiento territorial y urbano, y otros aspectos que defina la AMPP o su Presidente.

A su vez, el control popular presupone la participación efectiva de los ciudadanos en las tareas estatales y en la toma de decisiones, a partir de información oportuna que permita establecer un intercambio sistemático de los electores con sus representantes.

Como objetivos del control popular sobresalen los siguientes: observar el ordenamiento jurídico, contribuir a perfeccionar la articulación interorgánica, prevenir y enfrentar el delito, la corrupción, las ilegalidades y las indisciplinas sociales, legitimar las decisiones



estatales, asegurar el disfrute de los derechos de los administrados, concientizar la responsabilidad del controlador y fortalecer la vida política comunal, estrechando los vínculos entre los ciudadanos y el Estado.

Por lo tanto, tienen funciones y objetivos trascendentes y naturaleza representativa, como formas cualitativamente superiores y directas de convocar a la población a participar activamente en los distintos mecanismos democráticos establecidos. Se les reconoce un rol activo y de promoción del trabajo comunitario a través del que pueden articular diversas entidades presentes en el territorio con las autoridades municipales, así como organizaciones barriales y comunitarias. No obstante, existe un conjunto de debilidades en estos órganos, principalmente de funcionamiento, a saber:

- a) Existencia de múltiples estructuras en este nivel comunal, que sientan bases para la formación práctica de un nuevo eslabón de la división político administrativa;
- b) Insuficientes capacidades municipales instaladas que limitan un “nuevo hacer” autónomo y descentralizado de los actores implicados;
- c) Falta de organización y promoción del esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades, que apunten a mejorar la convivencia y la calidad de vida de la comunidad;
- d) Insuficiente participación de la población en la solución de los problemas de la demarcación del consejo popular;
- e) Poca influencia como órganos en la Estrategia de Desarrollo Municipal.
- f) Bajo nivel de visión estratégica del trabajo a desarrollar;
- g) Débiles relaciones de trabajo entre el Consejo de Administración Municipal-CAM, las estructuras de dirección administrativa y demás entidades municipales con los consejos populares de su demarcación territorial;
- h) Escasos controles de los consejos populares a las entidades de incidencia local radicadas en su demarcación territorial, solicitados por los ciudadanos;
- i) Bajo nivel de empoderamiento ciudadano que se exprese en que sepan controlar, exigir cumplimiento y acompañar los procesos decisionales y ejecutivos, con una activa y comprometida participación; y
- j) Falta de divulgación sobre los resultados de las acciones de control e inspección realizadas en su demarcación y las medidas adoptadas para la solución de los problemas detectados.



En correspondencia con lo anterior, es posible identificar algunos desafíos que tiene el perfeccionamiento funcional de los consejos populares:

- a) Fortalecer la participación ciudadana en la demarcación, promovida por estos órganos y
- b) Incrementar la actividad de control y funcionamiento interno de los consejos populares.

Ambos desafíos pueden enfrentarse de forma innovadora, fortaleciendo los procesos de formulación e implementación de las EDM, si como plantea Ivancevich, “los miembros de la organización se persuaden de que el cambio les beneficiará a ellos y a la organización, se fomentan ideas nuevas que permitan una mayor interacción y un clima creativo, que ofrezca a las personas la oportunidad de interactuar entre ellos” (Ivancevich, 1997, p. 740).

Ello, al decir de Afcha Chávez (2011), concibiéndose la innovación como un mecanismo que permita a la organización una conducta adaptativa que genere cambios a fin de mantener o mejorar su desempeño. Realizar actividades innovadoras permite a las organizaciones que introducen cambios absorber conocimientos nuevos e incrementar sus oportunidades de beneficiarse de las actividades innovadoras (p.547).

IV. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO MUNICIPAL DESDE LOS CONSEJOS POPULARES. UNA INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL DEMOCRÁTICA

Pruebas con más aciertos que desaciertos condujeron a la aprobación de la Constitución en 2019, que reconoció la autonomía municipal y su condición de “unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional”. Por su parte, el Decreto No. 33/2021 “Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial”, que implantó la Política de Impulso al Desarrollo Territorial, definió la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) como la herramienta integradora para conducir la gestión municipal.

Con la elaboración de las EDM en todos los municipios comenzó un proceso de innovación organizacional, aun cuando una parte están incompletas y en algunos casos



no rebasó ejercicios que no se colocan en el sistema de gobierno. Pero, si el origen de estos procesos fueron los proyectos comunitarios, hoy- en un contexto de crisis agudizada por el bloqueo energético, por una parte, y de inicio del proceso de descentralización de competencias a los municipios, por la otra- el componente “participativo” está lejos de lo deseado.

Estudiar el comienzo de una práctica que se lleva a cabo en los consejos populares de La Habana del Este, impulsado desde la AMPP, y proponer mecanismos y herramientas para su extensión representa una posibilidad real, basada en la ciencia y la innovación, de involucrar a la población en el desarrollo de su territorio.

La Estrategia de Desarrollo Municipal es un instrumento integrador, participativo y de planificación estratégica para orientar la gestión municipal, que tiene entre sus propósitos lograr la satisfacción de las necesidades locales, contribuir al desarrollo económico, ambiental y social de su territorio y a otros fines del Estado a partir de las potencialidades de cada uno.

La elaboración, implementación, evaluación y actualización de la estrategia de desarrollo municipal es responsabilidad del Consejo de la Administración Municipal- CAM, en el ámbito de sus atribuciones, sobre lo cual presenta para su aprobación y control, informa y rinde cuenta a la Asamblea Municipal del Poder Popular, de conformidad con la Constitución de la República de Cuba, las leyes y otras disposiciones normativas. El CAM encarga la elaboración, coordinación y gestión de la EDM a la Dirección de Desarrollo Municipal, la que convoca a todos los actores implicados.

El CAM, apoyado en su Consejo Técnico Asesor- CTA y de conjunto con universidades y centros de ciencia, tecnología e innovación, diseñan sistemas de innovación local que permitan implementar con mayor racionalidad y eficiencia la EDM.

Ésta se evalúa y actualiza integralmente al final de cada mandato de la Asamblea Municipal del Poder Popular y se rinde cuenta de su marcha y cumplimiento a la misma de manera sistemática. Se lleva a vías de hecho a través de la definición de prioridades, políticas públicas locales, programas, proyectos para el desarrollo local sostenible en el municipio y otras acciones puntuales.



Las políticas públicas, programas, proyectos y acciones se financian, de forma íntegra o parcialmente, a través de recursos provenientes de diversas fuentes, entre las que se incluyen un fondo para el desarrollo local, que tiene como fuentes la contribución territorial, el porcentaje de sobrecumplimiento de los ingresos cedidos, de conformidad con las regulaciones del Ministerio de Finanzas y Precios, y los aportes de los proyectos de desarrollo local, así como otros donativos y fondos.

En ese contexto, conforme Guzón Camporredondo, “si el municipio tiene un significado particular por el rol que debe desempeñar en el desarrollo del país, los procesos en curso requieren municipios con mayores capacidades y, en particular, un camino definido para su desarrollo sostenible” (Guzón Camporredondo, Ada, et al., 2020, p.9), sobre la base de la identificación y movilización de potenciales locales (en primer lugar, los humanos), para lo cual necesita desplegar ampliamente creatividad e innovación, tanto en el diseño del proceso como en la gestión para implementarlo.

Requiere integrar múltiples y diversos actores e intereses con proyectos audaces y objetivos que transformen la realidad en cualquier escenario, así como generar nuevas ideas e incorporarlas en el proceso estratégico para el desarrollo. Para ello, en este contexto local existe una premisa esencial: la participación de las entidades en el territorio, de sus instituciones y, sobre todo, de la población.

La concepción y el éxito de la puesta en marcha de la Estrategia de Desarrollo Municipal y su sostenibilidad están signada por la participación, a partir del aprovechamiento y potenciación de los espacios y mecanismos existentes, en especial las asambleas de rendición de cuenta del delegado a sus electores, así como la creación de otros que sean necesarios. La autenticidad del proceso está en que la población lo reconozca y se lo apropie, en el sentido de ser parte de su construcción y de su ejecución.

En una encuesta realizada sobre la marcha de las estrategias de desarrollo, respondidas por 164 municipios, se evidenció la poca participación ciudadana en la formulación y gestión de las mismas. También sobresalieron miradas hacia los principales potenciales, la diversidad de actores con los que se podría contar y las capacidades, conocimientos y habilidades existentes en la población para alcanzar los objetivos estratégicos proyectados. Lo anterior puso de manifiesto que incorporar a la sociedad civil en el



proceso desde sus lugares de residencia representaría una fortaleza extraordinaria para transformar la realidad, aprovechando los recursos endógenos y entre ellos, como se expresara antes, el más importante: el humano.

En la misma encuesta, la población realizó propuestas de proyectos específicos, de ideas generales para mejorar o completar la EDM, para incrementar la eficiencia en su implementación, así como de acciones para el control popular y críticas a los resultados obtenidos, lo que permitió constatar la existencia de un movimiento a favor del desarrollo como fuerza motriz para impulsarlo y corregirlo de manera exponencial.

Con lo anterior como fundamento, a partir del acuerdo N° 97 del 30 de septiembre de 2023 de la AMPP de La Habana del Este, se decidió involucrar de forma activa a los miembros de los consejos populares, de manera que fuera posible garantizar la participación y el control popular en todas las etapas del proceso: diseño, implementación, control y actualización de las Estrategias de Desarrollo, así como en las políticas, programas y proyectos que de ella se derivan. Esta idea, su desarrollo e implementación posterior de forma exitosa, permite su consideración como innovación.

Con el objetivo de perfeccionar la concepción e implementación de la EDM en el municipio La Habana del Este, acompañados del equipo investigador, se realizaron asambleas en cada consejo popular con la participación de las autoridades municipales, los delegados, representantes de organizaciones de la sociedad civil, actores económicos y población residente en la demarcación. En las mismas se realizó un análisis detallado de los principales componentes de la EDM, en particular sobre la visión o meta, en respuesta a la interrogante “¿Qué municipio queremos?”. Asimismo, los potenciales identificados para el desarrollo, las barreras o limitantes para su aprovechamiento, las características del contexto, las fuentes de financiamiento disponibles y, finalmente, las líneas estratégicas o prioridades para una primera etapa.

En esas reuniones se expuso un análisis previo en relación a cuáles de esas prioridades se consideraban válidas para cada consejo popular, conforme a sus características y potencialidades. De manera que, en ese análisis, por ejemplo, una dirección estratégica del municipio relacionada con el desarrollo de la franja marítima no tiene sentido en un



consejo popular cuya demarcación no forme parte de la misma. O la prioridad en la producción de alimentos en un consejo popular en áreas totalmente urbanizadas.

Lo anterior constituyó punto de partida para un amplio intercambio que derivó en propuestas concretas desde cada demarcación, articulándose actores diversos en interés del desarrollo de cada barrio, del consejo popular y del municipio.

Conforme lo anterior, desde diferentes miradas, se construyeron propuestas creativas y aglutinadoras que concretaron, enriquecieron y legitimaron de forma participativa la EDM en cada demarcación de los consejos populares, en correspondencia con las proyecciones.

La definición de los aportes de cada consejo popular para la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal, desde sus potencialidades, abrió la puerta a la participación ciudadana en su propio desarrollo.

Este enfoque ha facilitado no solo la integración de la comunidad en la planificación y ejecución de la EDM, sino también el fortalecimiento de la gobernanza local mediante la articulación de esfuerzos entre autoridades municipales, delegados de circunscripción, actores económicos y sociedad civil.

Como parte del estudio piloto, se priorizó la sistematización de los resultados obtenidos en cada consejo popular, lo que ha permitido identificar los factores clave que influyen en la efectividad del proceso participativo. A través de un enfoque metodológico basado en la recopilación y análisis de estas experiencias, se han determinado los elementos esenciales que garantizan la viabilidad de la EDM y su sostenibilidad en el tiempo.

El propósito final de la propuesta innovadora estuvo dirigido, además, a la creación de un conocimiento replicable, como referencia para la extensión del modelo a otros municipios. La identificación de buenas prácticas, el diseño de herramientas metodológicas y la validación de mecanismos de participación permitirán que esta experiencia se convierta en un referente para la planificación del desarrollo local en otros territorios, consolidando un enfoque más inclusivo, descentralizado y eficiente en la gestión municipal.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen II

No se puede desconocer que lo complicado de la participación ciudadana y la gobernanza participativa es que no siempre se logra la instrumentación de formas efectivas en su práctica. En ocasiones, las ofertas de participación ciudadana enfrentan resistencias y, por lo general, un desconocimiento importante por parte de actores que se ven o se sienten potencialmente afectados por este proceso de ensanchamiento político democrático. Pero iniciativas de este tipo se multiplican, en tanto existe la necesidad ciudadana de implementar nuevas formas de involucrarse en la cada vez más compleja problemática contemporánea. Por ello, la idea de la gobernanza participativa es cada vez más común, porque es una forma de “poder transformador” (Chávez Becker, 2024, p. 61).

Con posterioridad, de conformidad con el análisis documental realizado y los resultados de la observación participante en las asambleas de cada uno de los consejos populares del municipio, se presentó una propuesta de Guía Metodológica para la elaboración de un Programa de Desarrollo de cada demarcación de los consejos populares que incluye como elemento esencial la participación de los distintos actores de la sociedad local como completamiento de la EDM “desde el barrio”.

Para ello se conforman grupos focales con representación indistinta de jóvenes, adultos mayores, mujeres, trabajadores estatales, actores económicos y otros que se consideró en cada caso, en dependencia de las características de cada consejo popular, a fin de obtener criterios sobre la imagen objetivo del municipio deseado. Eso requiere la identificación y jerarquización de potenciales y barreras, las prioridades o líneas estratégicas y las ideas preliminares de proyectos que a su juicio, no debían dejar de incorporarse con mirada estratégica hacia el desarrollo del municipio y, en particular, hacia la localidad donde habitan, como fundamento para dinamizar los esfuerzos de la comunidad paracamino al mejoramiento de sus condiciones de vida y, en general, su desarrollo.

De igual manera, en la propia Guía se identificaron sistemáticos momentos que necesitan información oportuna y veraz, retroalimentación y convocatoria a la población mediante la comunicación efectiva que garantice la transparencia en el proceso. Ello siempre en correspondencia con el principio de heterogeneidad municipal y de los consejos populares, desde múltiples dimensiones: territorial, cultural, demográfica, histórica, económica y ambiental.



A modo de resumen, es posible concluir que, desde los consejos populares, entendidos como microescala o “partes” del municipio- que se identifican más como barrios-, se pueden realizar aportes significativos a la concreción de las prioridades establecidas en la Estrategia de Desarrollo Municipal, algunos de los cuales son los siguientes:

- a) **Identificación de necesidades y prioridades:** Los consejos populares, al estar territorial y funcionalmente más cerca de la población, pueden identificar de manera más precisa las necesidades de la población y sus prioridades. Esto resulta indispensable para que la EDM ofrezca respuestas en los aspectos más relevantes para la población.
- b) **Participación ciudadana:** Los consejos populares pueden promover la participación activa de la población en la elaboración, implementación y evaluación de la EDM, convocando al trabajo comunitario como expresión genuina de la misma. Esto garantiza que las decisiones que se tomen y las acciones que se realicen sean inclusivas y reflejen las necesidades y las aspiraciones reales de la comunidad.
- c) **Gestión de recursos locales:** Los consejos populares pueden colaborar en la gestión eficiente de los recursos, identificando potenciales locales, oportunidades de financiamiento, posibles alianzas con actores económicos locales y promoviendo el uso sostenible de los recursos disponibles.
- d) **Monitoreo y evaluación:** Los consejos populares pueden desempeñar un papel importante en el monitoreo, control y evaluación de la marcha y los resultados de la EDM, proporcionando retroalimentación constante sobre los avances y desafíos encontrados en el proceso.

Los consejos populares pueden y deben contribuir significativamente a la ejecución exitosa de la EDM, legitimando el proceso al involucrar a la población. Ello parte de identificar necesidades locales, gestionar recursos eficientemente y monitorear el progreso de manera participativa y transparente, para lo cual se impone un cambio esencial: que se transite de la cultura de la sobrevivencia hacia la cultura del desarrollo, desplegando valores indispensables de compromiso, solidaridad y defensa del bien común.

El fomento de la participación autogestionaria, integrada, aprovechando canales y espacios que existen, involucrando a la población en acciones concretas de desarrollo,



incentivando el ejercicio de la responsabilidad ciudadana en el barrio y las actividades de prevención forma parte esencial del “trabajo comunitario”. A través del control popular se involucra a los ciudadanos, de conjunto con sus delegados, en el control de las entidades de incidencia local, entre otras posibilidades.

“El fortalecimiento de la democracia local se ve promovido por la transparencia en el involucramiento ciudadano, al asegurar que los procesos de participación sean abiertos, accesibles y equitativos, permitiendo que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de contribuir y participar activamente en la vida política y comunitaria de manera justa y significativa” (Quecaño Condori y Domínguez Pillaca, 2025, p.10).

Para el logro de esos objetivos, se requerirá el desarrollo de capacidades, para lo cual es una fortaleza disponer de universidades, centros tecnológicos y otras instituciones portadoras de conocimientos. Igualmente, se requieren herramientas eficientes y efectivas para la información y la comunicación, adecuadas a las particularidades de cada territorio. A informaciones imprescindibles, como las respuestas a los planteamientos de los electores y los resultados de los principales procesos que definen el funcionamiento del municipio, entre otras, deben sumarse indicadores que faciliten la medición de la marcha de la EDM y sus efectos que permitan su seguimiento y evaluación de forma continua.

En tanto, al decir de Ayala Espinoza, “la verdadera riqueza está en las personas que están dentro de una organización, a través de ellos es posible alcanzar los cambios necesarios para generar un capital que va más allá del material; el desarrollo de las personas es vital para que las organizaciones logren sus principales objetivos y que además estos estén acorde a los objetivos que tienen las propias personas” (Ayala Espinoza, 2014, p.54).

En ese sentido, existen desafíos a nivel local en relación con la innovación y la modernización de las capacidades institucionales para responder de forma eficaz y oportuna a los retos planteados. Dichos esfuerzos se encuentran en sintonía con un modelo de gestión pública orientado a resultados que busca democratizar las administraciones públicas y, principalmente, como plantea Gilio, “poner al ciudadano como el principal servidor público” (Gilio, 2016, p.229). Para ello, se apuesta por la gestión del conocimiento, la innovación y la transferencia de tecnologías en busca de soluciones apropiadas y métodos efectivos, estableciéndose vínculos estrechos con



centros de investigación, universidades y otras organizaciones en apoyo a propuestas de soluciones, así como la identificación y movilización de los potenciales productivos locales como fuente de ingresos y productos manejables en esa escala, que contribuyan al desarrollo de la economía local y la satisfacción de necesidades de la población.

Para la generalización de los resultados obtenidos se valoraron las siguientes oportunidades:

1. Desarrollo legislativo de la Constitución de 2019 y el perfeccionamiento del régimen jurídico municipal.
2. Sistema educacional desde la base, que puede imprimir dinamismo a los recursos humanos, capacitarlos y entrenarlos, según las transformaciones que se requieran.
3. Reconocimiento constitucional del principio de autonomía municipal y del derecho de participación.
4. Formulación de las Estrategias de Desarrollo Municipal.
5. Existencia de redes sociales con capacidad movilizadora y de asociaciones que cumplen vida social dentro del territorio.
6. Política nacional en pos de la revalorización de la ruralidad.
7. Ampliación constitucional y legislativa de las vías de participación y control popular.
8. Existencia de los consejos populares como órganos del Poder Popular, locales, de carácter representativo, formalmente reconocidos como espacios para propiciar la participación y el control popular, basados en la concepción de los mismos como forma cualitativamente superior y directa de convocar a la población para participar activamente conforme los distintos mecanismos democráticos establecidos.
9. Rol activo y de promoción del trabajo comunitario de los consejos populares, articulando las diversas entidades presentes en la demarcación, las organizaciones barriales y comunitarias y las autoridades municipales.

V. **PROTAGONISMO MUNICIPAL Y ACOMPAÑAMIENTO ESPECIALIZADO. INNOVACIÓN SOLIDARIA Y COMPROMETIDA**

Los resultados alcanzados hasta aquí fueron posibles por la voluntad política de la Asamblea Municipal del Poder Popular de La Habana del Este, que identificó la urgencia



de incorporar a la población en el proceso de desarrollo que se impulsa a través de los consejos populares.

Un elemento de apoyo, de forma colaborativa, solidaria y comprometida, constituyó el acompañamiento de varios centros docentes y de investigación, entre los que sobresalen: el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, las facultades de Derecho y de Comunicación (FCOM) y el departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana.

De manera particular, contribuyó la constitución y funcionamiento sistemático del Consejo Técnico Asesor del municipio, dirigido por su Intendente y coordinado por el director de Desarrollo Municipal. Este órgano se constituye en todas las entidades, conforme regula el Decreto-Ley N°228, como un órgano de consulta, que estudia y emite recomendaciones relacionadas con sus actividades para la adopción de decisiones a partir de la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación. Se integra por personas que cuentan con experticias relacionadas con los potenciales del territorio y que, por tanto, tienen las capacidades para realizar análisis, dictámenes, propuestas y recomendaciones que apoyen en base al conocimiento las decisiones que se tomen en la Asamblea Municipal y su Consejo de la Administración. Pero en este caso fue decisiva la organización del mismo de manera que se correspondiera con las definiciones de la EDM, expresadas en las propuestas de políticas locales, programas y proyectos para su implementación.

La introducción de resultados científicos y de tecnologías apropiadas en la escala local, así como el impulso a la innovación como premisas para el desarrollo municipal, representan una tendencia disruptiva en el funcionamiento del municipio, lo que favorece la capacidad para asumir competencias que se transferirán como parte del proceso de descentralización que se efectúa en el contexto cubano actual, todavía iniciando.

Las Estrategias de Desarrollo Municipal marcan la diferencia, en tanto herramienta novedosa de gestión de gobierno. La incorporación activa de la población desde los consejos populares ofrece a esa gestión la cualidad inclusiva que necesita.



VI. A MODO DE CONCLUSIONES

Primera: Las propuestas innovadoras introducidas impactan en la gobernanza del municipio al incorporar en los consejos populares, como parte de sus atribuciones, el fomento de la participación autogestionaria e integrada, aprovechando los canales y espacios que existen, involucrando a la población en acciones de desarrollo, incentivando el ejercicio de la responsabilidad ciudadana en el barrio y las actividades de prevención, todo lo cual forma parte del “trabajo comunitario”.

Segunda: Aun cuando el proceso innovador está en sus comienzos, se evidencia su validez en cuanto a la participación popular, la puesta en valor de los consejos populares en el desarrollo municipal y la aplicación de las herramientas metodológicas elaboradas.

Tercera: La existencia de alianzas estratégicas asegura la cooperación entre actores económicos- públicos y privados- sociales y académicos. Los vínculos estrechos con centros de investigación, universidades y otras organizaciones en apoyo a propuestas de soluciones, contribuyen a la gestión del conocimiento, la innovación y la transferencia de tecnologías en busca de soluciones apropiadas y métodos efectivos.

Cuarta: El proceso innovador ha contribuido al desarrollo de capacidades tanto de los consejos populares como de los órganos municipales del Poder Popular, así como a una mayor integración del proceso, aspectos clave de los cuales dependerá el desarrollo de nuevas ideas innovadoras.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFCHA CHÁVEZ, Sergio M. (2011). Innovaciones organizacionales y su efecto sobre el desempeño empresarial, *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)* Año 16. N° 56, Universidad del Zulia.

ARBLASTER, Anthony (1992). *Democracia*. Alianza Editorial S.A. Madrid.

AYALA ESPINOZA, Patricio (2014). *Cultura Organizacional e Innovación*, *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, vol. 7, núm. 19, mayo, Universidad de Santiago de Chile.



CASTRO RUZ, Fidel (1992). Intervención en el XI período de sesiones de la III legislatura de la Asamblea Nacional, julio de 1992. Fragmentos de Intervenciones del comandante en jefe Fidel Castro sobre los Consejos Populares, Editado por la Imprenta de las Oficinas Auxiliares de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 15 de noviembre de 1993.

CHÁVEZ BECKER, Carlos (2024). La gobernanza participativa: teoría, crítica y perspectivas para la reforma política, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 88 enero - abril 2024.

GILIO, Andrés (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 66, oct. 2016.

GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada [et. al.]. (2020). Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2. La Habana, CEDEL.

IVANCEVICH, John M. LORENZI, Peter. SKINNER Steven J. et al. (1997). Gestión Calidad y Competitividad. Primera Edición. Mc Graw Hill, Madrid.

PCC, III Congreso: Resoluciones sobre el perfeccionamiento de la división política-administrativa del país
<https://www.granma.cu/file/pdf/PCC/3congreso/Tesis%20y%20resoluciones/III-Congreso-PCC.-Resoluciones-sobre-el-perfeccionamiento-de-la-divisi%C3%B3n-pol%C3%ADtico-administrativa.pdf>, consultado julio 2024.

QUECAÑO CONDORI, Percy y DOMÍNGUEZ PILLACA, Danny (2025). Participación ciudadana para el desarrollo social en la gestión municipal Revista Invecom “Estudios transdisciplinarios en comunicación y sociedad”, www.revistainvecom.org. Vol. 5, # 2, 2025.

Legislación referenciada

Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial extraordinaria no 5, 2019.

Ley No. 91/ 2000. De los consejos populares, Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición ordinaria, N°. 6, La Habana, 25 de julio de 2000.



Ley No. 132/2019, De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 5, de 16 de enero de 2020.

Decreto-Ley No. 28 del Consejo Técnico Asesor, publicado en Gaceta Oficial no.24 Ordinaria de 2021 GOC-2021-213-O24.

Decreto No. 33 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, publicado en Gaceta Oficial no.40 Extraordinaria de 2021.

Acuerdo del Consejo de Estado del 1 de octubre de 1990, Gaceta Oficial de la República de Cuba, extraordinaria Año LXXXVIII, número 11.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen II