

El modelo de gestión participativa como portal hacia la gobernanza ciudadana.

Una propuesta desde el municipio Habana Vieja

The Participatory Management Model as a Portal Towards Citizen Governance. A Proposal from the Habana Vieja Municipality

Alexis Acosta Silva¹ <https://orcid.org/0009-0007-8607-827X>

Noris Tamayo Pineda² * <https://orcid.org/0000-0001-8625-4690>

Ariel Ojeda Fernández¹ <https://orcid.org/0000-0002-1486-1480>

¹ Consejo de la Administración de La Habana Vieja, La Habana, Cuba.

² Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.

* Autor para la correspondencia: noris@ceap.uh.cu

RESUMEN

El presente trabajo aborda el diseño y la propuesta de un modelo de gestión participativa aplicable a los municipios de La Habana, con especial atención en el caso de La Habana Vieja. Mediante la aplicación de disímiles instrumentos, se examinó la dinámica entre los principales actores territoriales y la población local. La investigación detalla la estructuración del proceso en etapas, cuyo tiempo de desarrollo es definido por las autoridades locales, con un rango estimado de implementación de 1 a 3 años. El estudio anticipa que el consenso entre los actores claves facilitará una rápida implementación de este nuevo modelo concebido sobre la base del diseñado en Bolivia, ajustado a la realidad del contexto cubano actual sentando las bases para una gestión estratégica territorial más inclusiva y adaptada a las necesidades locales.

Palabras clave: gestión estratégica, municipalidad, participación ciudadana, transparencia gubernamental.

ABSTRACT

This paper addresses the design and proposal of a participatory management model applicable to the municipalities of Havana, with particular attention to the case of Old Havana. Through the application

of diverse instruments, the dynamics between the main territorial actors and the local population were examined. The research details the structuring of the process in stages, the development time of which is defined by local authorities, with an estimated implementation range of one to three years. The study anticipates that consensus among key actors will facilitate rapid implementation of this new model, conceived based on the one designed in Bolivia, adapted to the current Cuban context, laying the groundwork for a more inclusive strategic territorial management tailored to local needs.

Keywords: citizen participation, government transparency, municipality, strategic management.

Fecha de recepción: 05/09/2025

Fecha de aprobación: 30/10/2025

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo esencial proponer un nuevo modelo de gestión participativa adaptado a las condiciones de los municipios habaneros, así como un plan de acciones para sustentar su aplicación, partiendo del análisis empírico y contextual del caso de La Habana Vieja. La propuesta considera tanto los desafíos detectados en los procesos vigentes como las potencialidades de articulación colaborativa presentes en el territorio, para ofrecer una herramienta replicable que contribuya a la sostenibilidad y la gobernabilidad local en el escenario capitalino cubano.

El mundo actual atraviesa por una situación bastante compleja en el ámbito de la administración pública. Guardamagna (2022, p. 172) cita a Subirats (2021) quien afirma:

Escenario en el cual la vigencia de canales clásicos de toma de decisiones da muestras de agotamiento y rigidez. Las características de nuestros entramados institucionales, aún responden a las lógicas del modelo weberiano, propias del siglo pasado, donde la igualdad se confunde con homogeneidad. Mientras la ciudadanía reclama equidad, pero con reconocimiento de la diversidad.

Esto conlleva a que la falta de participación ciudadana en la gestión pública a menudo se deba a una combinación de factores, como el desconocimiento del tema por parte de la población, la desconfianza hacia las autoridades y la desmotivación por una gestión municipal ineficaz. A pesar de ello, también se observa la falta de interés por parte de las propias autoridades para fortalecer los lazos con la ciudadanía y reconocer la relevancia de su participación, lo que limita la transparencia, la efectividad y el impacto

de las acciones de gobierno (Sánchez, 2022). Este enfoque fortalece la idea de que la administración municipal debe ser un espacio de colaboración activa, no solo de toma de decisiones unidireccionales y se debe basar en la transparencia y la participación ciudadana.

El municipio de La Habana Vieja, reconocido por su riqueza patrimonial y cultural, constituye un escenario idóneo para analizar y rediseñar modelos de gestión local que impulsen procesos de desarrollo más inclusivos y sostenibles. Este territorio, declarado Patrimonio de la Humanidad, ha experimentado a lo largo de las últimas décadas una transformación significativa a nivel institucional, económico y social, marcada por la integración de actores estatales y no estatales, el mejoramiento habitacional y la promoción de iniciativas de desarrollo comunitario basadas en la transparencia gubernamental y la participación ciudadana.

Pese a los avances alcanzados, persisten retos asociados a la integración efectiva entre el Gobierno local y la ciudadanía, así como a la consolidación de estrategias que dinamicen la participación de todos los actores en la toma de decisiones territoriales. En este sentido, es fundamental reconocer que el objetivo principal de los modelos de gestión participativa es «diseñar un modelo de gestión de la participación ciudadana para impulsar la actuación presupuestal en las Municipalidades» (Alcas Agurto *et al.*, 2021, p. 71). Este enfoque busca fortalecer la gobernabilidad democrática y asegurar que las exigencias de los ciudadanos se alineen con un plan de gobierno sostenible, logrando así el bienestar de los pobladores.

Por ello, repensar la gobernanza local va más allá de una cuestión administrativa: implica fortalecer la legitimidad de las políticas públicas, ampliar los espacios de diálogo y la retroalimentación social, y garantizar que la gestión pública sea transparente, inclusiva y orientada al bienestar colectivo. Direccionada hacia un modelo de gestión que va más allá de un proceso lineal, se forja como una metodología en espiral, donde la planificación y la gestión se retroalimentan continuamente con la participación activa de la comunidad, buscando resolver problemas de manera colectiva y construir conocimientos desde la articulación de saberes científicos y populares (Torres *et al.*, 2024).

A partir de esta complejidad y en el empeño de fomentar un desarrollo territorial inclusivo, es imperativo que los Gobiernos locales adopten enfoques de gestión que promuevan la colaboración activa con la ciudadanía. En este contexto se subraya que la esencia de la administración municipal radica en su capacidad para responder a las demandas de la población a través de una gobernanza efectiva. De hecho, «la razón de ser de los Gobiernos municipales es dar respuesta a las necesidades siempre crecientes de la población enmarcada en su territorio, de ahí que sea de vital importancia el tratamiento eficiente, efectivo y eficaz de los problemas públicos; para ello precisan de una gestión pública abierta, transparente y participativa que proporcione soluciones sostenibles e innovadoras» (Alonso García, 2023, p. 10). Esta

perspectiva resalta la necesidad de transformar los modelos tradicionales hacia esquemas más dinámicos y transparentes.

Resulta imprescindible, a la par, consolidar espacios institucionales y sociales que promuevan y faciliten la participación continua y activa de los diversos actores del municipio, garantizando no solo su inclusión en las fases de diseño y planificación, sino también en la ejecución y seguimiento de las acciones. Esta interacción permanente entre Gobierno, comunidad y sectores productivos fomenta una gestión más democrática, transparente y adaptada a las particularidades del territorio, fortaleciendo el sentido de pertenencia y el compromiso colectivo con los resultados y los procesos de desarrollo.

En última instancia, el contexto actual exige perfeccionar los mecanismos de comunicación y socialización de las estrategias de desarrollo, propiciando que la población se reconozca como protagonista activa en la construcción del futuro municipal. Convertir la participación en eje rector de la gestión pública no solo fortalece la gobernanza, sino que contribuye de modo decisivo a la legitimidad y eficacia de los procesos de transformación territorial.

METODOLOGÍA

La presente investigación se desarrolló con la participación de los miembros del Consejo de la Administración de La Habana Vieja, del Consejo Técnico Asesor municipal y los principales actores del territorio. Se basó en el empleo de un procedimiento con matiz cualitativo de carácter descriptivo fundamentalmente. Dentro de los métodos teóricos se encuentran el análisis y síntesis de información obtenida mediante la revisión de literatura especializada y el estudio de referentes en el ámbito nacional e internacional. Además, se aplicaron los análisis inductivo y deductivo en pos de determinar las tendencias existentes del objeto de estudio, los modelos de gestión participativa y su inserción en las municipalidades. En el orden de aplicación de métodos empíricos se efectuó el análisis documental, lo que requirió acceso a información necesaria para el desarrollo de la investigación en general; dígase, actas del consejo de la administración referentes al diseño y el funcionamiento de la estructura gubernamental, así como a manuales de procedimientos, decretos-leyes referentes al funcionamiento de las administraciones municipales y la estrategia de desarrollo local. Se empleó la observación participante, en el desarrollo de reuniones del CTA y el Consejo de la Administración y actividades patrocinadas en conjunto con la Oficina del Historiador, referidas a la temática. Además, se utilizó la entrevista no estructurada para analizar el fenómeno o situación que se presenta, al entrecruzar datos o informaciones contenidas en los disímiles materiales o documentos objetos de análisis con la información

obtenida de entrevistar a los principales representantes de los actores clave del territorio y de la población. Para hacer la propuesta del modelo de gestión, se trabajó en base al siguiente sistema por etapas:

Etapa 1: Análisis crítico de la literatura especializada a nivel internacional y nacional.

Etapa 2: Fundamentación de las bases conceptuales que sustentan el modelo de gestión participativa.

Etapa 3: Presentación de la propuesta de modelo de gestión participativa para La Habana Vieja.

Etapa 4: Evaluación y aprobación de la propuesta por el Gobierno, los actores locales y los representantes de la población.

Etapa 5: Envío de la propuesta a una instancia de gobierno superior para su formalización.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Un modelo de gestión participativa desde el prisma de la gestión estratégica territorial en La Habana Vieja

Para el desarrollo de la nueva propuesta de modelo de gestión participativa, que se pretende adaptar a La Habana Vieja, se partió de considerar el diseño que se muestra a continuación que utiliza como premisa la Guía de participación y control social a nivel municipal (Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, 2019), la cual forma parte de un proyecto promovido en La Paz, Bolivia, denominado «Transparencia Institucional y Participación Ciudadana para la Gobernabilidad Municipal Fase III BOL W35», implementado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional (MJTI) y con el financiamiento de la Embajada de Suecia.

Este modelo de gestión municipal participativa, que se emplea como referencia para el diseño del propuesto en esta investigación, permite deliberar y tomar decisiones de forma eficiente, propiciando que se produzca un consenso entre el Gobierno municipal, los diferentes actores sociales y la población, para alcanzar los objetivos del Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) y logrando sintetizar en el municipio los principios de transparencia, diálogo, consenso, solución, eficiencia, eficacia, cooperación y participación ciudadana, en busca de alcanzar el desarrollo sostenible en el municipio.

En ese sentido, las bases del modelo de gestión participativa de referencia se sustentan en los siguientes pilares reflejados en la Figura 1:



Fuente: Bolivia, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional (2019, p. 14).

Figura 1. Bases del modelo de gestión participativa.

Al hacer un acercamiento a la comprensión del eje de estos pilares, se fundamentan de la siguiente forma:

Gestión estratégica: se centra en aprovechar las potencialidades y oportunidades propias y del municipio en interrelación con las diferentes instancias estatales, no estatales y con la ciudadanía en general, para los fines institucionales y el desarrollo sostenible del municipio.

Gestión Operativa: Es una vía para optimizar la visión, la misión y los objetivos definidos con un matiz participativo entre el Gobierno municipal y la población correspondiente, en un corto plazo. Se relaciona estrechamente con la producción de bienes y servicios, en el marco de la eficiencia y efectividad de este sector, haciendo énfasis en los aspectos que corresponden al Programa Territorial de Desarrollo Integral.

Gestión de Participación y Control Social: Se centra en el hecho de que la sociedad civil, debe participar de forma activa en la formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos de carácter económico-político-social. Además de ser un ente partícipe del proceso de toma de decisiones del uso de recursos públicos. Por otra parte, se asegura de que se usen de forma adecuada los recursos económicos y materiales, evaluando los resultados obtenidos de su correcta administración y denunciando cualquier irregularidad durante el proceso.

Siguiendo esta línea y teniendo en cuenta las características endógenas presentes en el municipio Habana Vieja, se propone un ajuste al modelo participativo referenciado que permite ampliar sus pilares y presentar un nuevo diseño, extensible a otros municipios, tomando en consideración la realidad de cada uno que, como un traje a la medida, dibuja su instrumentación sin perder la esencia, sobre la base de los siguientes pilares:

- Organización y gestión estratégica
- Gestión Operativa
- Gestión de participación, control popular y evaluación

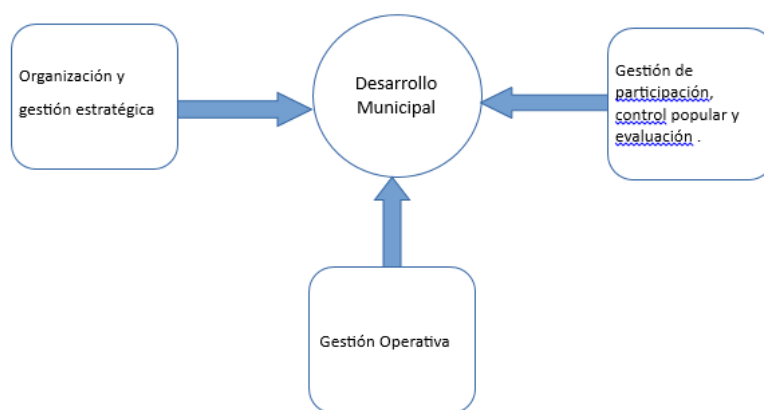
Desde el punto de vista conceptual se añaden los siguientes elementos:

En el caso del pilar **Organización y gestión estratégica**, se debe tener en cuenta no solo la coordinación entre los diferentes agentes territoriales, sino que en primer lugar se debe tomar en consideración el elemento estructural que concibe las circunscripciones, los consejos populares y el Gobierno municipal, como ente que se encuentra en la cúspide territorial; el elemento subjetivo cobra singular trascendencia. Las instituciones públicas deben hacer uso atinado de la potestad organizadora; se debe también, a nivel de cada estructura gubernamental, tener definidos los límites y el alcance de sus competencias estructurales, y en virtud de las mismas, derivar, con visión estratégica, el futuro. Las estrategias de desarrollo municipal deben ser coherente en la definición de sus ejes estratégicos para poder gerenciar sus procesos esenciales y de apoyo.

En cuanto al aspecto **Gestión de participación, control popular y evaluación**, se añade el concepto de participación ciudadana activa, que se basa en el hecho de que se debe centrar el foco de atención en el control popular, no solo de los recursos sino de todos los procesos que desarrolla la administración local, su forma de gestión y el velar por la correcta toma de decisiones; todo mediante la explotación de mecanismos ya existentes en la realidad cubana como, la rendición de cuentas, el estado de opinión y las consultas populares, en lo fundamental. Se busca profundizar, además, en el proceso de evaluación del Gobierno local, donde se incluye no solo el Consejo de la Administración sino también la Asamblea Municipal. Los pobladores locales deben ser los encargados de evaluar si los dos pilares de la administración local y su respectivo modelo de gestión son los más adecuados para los intereses de los ciudadanos del territorio. Solo el soberano de lo público es capaz de determinar si la gerencia gubernamental es desarrollada eficazmente.

En este sentido, sobre las bases establecidas, se estaría gestando este modelo que deberá introducir elementos de gran importancia que ofrecen a la población los insumos necesarios para tener una participación real y activa en los procedimientos gubernamentales y lograr realizar un adecuado control y evaluación popular.

Por tanto, partiendo de estas premisas, el diseño en cuestión se sostiene sobre estos pilares mostrados en la Figura 2:



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 2. Nuevo Modelo de gestión participativa municipal – Habana Vieja.

La implementación del Modelo de Gestión Participativa, basado en ciencia e innovación, devino en el imperativo de establecer una metodología por etapas, que permita una incorporación gradual de los diferentes actores y de la población en la gestión de gobierno, lo que constituye una novedad que vendría a robustecer el modelo en cuestión, al realizar el tránsito de una etapa a la otra en la medida en que se comprendan y consoliden los conocimientos de este sistema de gestión. En cada etapa en que se implementen elementos o fases participativas que coadyuven a que el proceso de política pública debe traducirse en un proceso garante de los principios de equidad, inclusión, rendición de cuentas, transparencia y legalidad.

Las mencionadas etapas serían:

1ra etapa: realizar el proceso hasta el nivel de los presidentes de consejos populares, instituciones y direcciones municipales ancladas en dichos consejos.

2da etapa: su nivel de alcance se extendería hasta los delegados de circunscripción, la población y todas las instituciones y formas de gestión tanto estatales como no estatales que no hayan participado en la etapa anterior.

El modelo de gestión participativa y su aplicación desde el punto de vista metodológico

El aporte novedoso que se aprecia en la implementación de este modelo es la aplicación de una metodología que conciba su ejecución por etapas. En ese sentido, para poder aplicar el modelo de gestión participativa que se propone en La Habana Vieja es necesario determinar de qué forma se va a proceder y cuáles actores locales estarían implicados en las etapas antes mencionadas.

En ambas etapas, las cuales se efectuarían una vez aprobado el modelo por la asamblea:

- Estarían implicados como responsables, el Intendente y el Consejo de Administración Municipal (CAM), apoyándose en el Consejo Técnico Asesor (CTA), la Dirección de Desarrollo Territorial y los actores locales, definidos por la misma y aprobados por el propio Intendente y el CAM, que puedan incidir de forma positiva en este proceso.
- El período de duración de cada etapa será determinado por el Intendente y el CAM, considerándose como mínimo imprescindible para la aplicación de las mismas el espacio de tiempo comprendido entre 1-3 años.
- Toda propuesta y decisión que sea tomada por el Intendente y el CAM debe ser consultada con la población previamente, luego pasar por el CTA y finalmente después de ser aprobada en el CAM, se eleva a la AMPP, para su aprobación final.
- Para decidir el cronograma de implementación de cada etapa se debe realizar un análisis previo para determinar en cuáles sectores, de los comprendidos en cada una de ellas, sería más factible comenzar a aplicar el modelo, según las características, necesidades, particularidades y situación social de los pobladores de los mismos.

Para poder desarrollar el proceso de implementación de este modelo de gestión participativa, con sus respectivas etapas, se hace imprescindible la aplicación de un sistema o un plan de acciones que respalde en su totalidad este procedimiento.

Aparejado a la metodología establecida, en el proceso de implementación es preciso diseñar un plan de acciones que contemple un conjunto de pasos y procedimientos que deben ser ejecutados en un orden lógico. Primeramente, para su ejecución se debe asignar un responsable y un presupuesto; es necesario definir el período de implementación y evaluación del plan, además de asegurarse un procedimiento para determinar la aprobación o no del mismo, en dependencia del grado de factibilidad que posea, según el nivel de relación y respuesta que tengan los propósitos trazados en este plan con las necesidades de la población y el territorio.

En ese sentido, el plan de acciones que se propone se considera como una alternativa viable para la correcta implementación de este nuevo modelo de gestión participativa e incluye las siguientes direcciones:

- Determinar que el método de gestión en cuestión permita institucionalizar la participación ciudadana en el territorio. (Responsable: Intendente; tiempo de aplicación: corto plazo).
- Convocar a todos los actores que tengan impacto en el desarrollo del municipio (dígase, PDL, Mipymes, CNA, empresas estatales, presidentes de consejos populares, delegados), para llegar a un consenso referente a la metodología de implementación del modelo de gestión. (Responsable: Intendente, Dirección de Desarrollo Territorial; tiempo de aplicación: corto plazo).
- Realizar consultas populares y aplicar instrumentos para pulsar los estados de opinión a fin de determinar el impacto real del nuevo modelo de gestión en el municipio. (Responsable: Intendente, CAM, Dirección de Desarrollo Territorial, Comunicadores; tiempo de aplicación: corto plazo).
- Decidir el cronograma de implementación por sectores, del modelo y el plan de acciones. (Responsable: Intendente, CAM; tiempo de aplicación: corto plazo).
- Elevar la propuesta a nivel de AMPP para que este modelo sea aprobado. (Responsable: Intendente; tiempo de aplicación: corto plazo).
- Crear métodos y vías para que la población local pueda participar de forma activa en la formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos de carácter económico-político-social. (Responsable: Intendente, CAM y CTA; tiempo de aplicación: mediano plazo).
- Implementar un nuevo método de gestión a través de la aplicación de la metodología establecida por etapas, la cual tiene en consideración a nivel estructural y social, el mecanismo de ejecución del mismo. (Responsable: Intendente y CAM; tiempo de aplicación: mediano-largo plazo).
- Lograr que los canales oficiales del Gobierno se conviertan en la principal fuente de información para la población, mediante su correcto posicionamiento en la sociedad local y extralocal, y su conversión en la vía de evaluación de los procedimientos gubernamentales y del propio proceso de desarrollo local, por parte de la población del territorio. (Responsable: Intendente, CAM, Comunicadores; tiempo de aplicación: mediano-largo plazo).

CONCLUSIONES

Resulta indispensable en La Habana Vieja transitar hacia un modelo de gestión pública más abierto y participativo, capaz de dinamizar la interacción entre los actores territoriales y la ciudadanía para una eficaz atención a los problemas públicos. En ese sentido se lograron identificar los retos persistentes en la integración efectiva entre el Gobierno local y la población, lo que fundamenta la necesidad de

herramientas que fortalezcan la gobernabilidad democrática. El nuevo modelo, a partir de los ajustes concebidos, es una importante contribución a estos esfuerzos.

La metodología por etapas, propuesta para la implementación del modelo, facilita también una incorporación gradual y coherente de los diferentes actores y de la población a la gestión de gobierno. Este enfoque progresivo asegura la comprensión y consolidación de los conocimientos sobre el sistema de gestión, sentando las bases para una gestión estratégica territorial más inclusiva, transparente y adaptada a las necesidades locales, contribuyendo así a la sostenibilidad y gobernabilidad en La Habana Vieja. En esa línea, el establecimiento del plan de acciones que respalda el proceso de implementación del modelo incluye en su proceder vías y métodos de gestión que institucionalizan la participación ciudadana e involucran a todos los actores locales desde las etapas iniciales, lo que permite sentar las bases para la apertura de una mayor consulta popular y la participación de los ciudadanos dentro de la toma de decisiones, en pos de alcanzar el desarrollo sostenible del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcas Agurto, W. R.; Ramírez Farías, R. E.; Carbajal Llauce, C. T. de J. & Holguín Rivera, M. A. (2021). Modelo de gestión de participación ciudadana para la ejecución presupuestal en las municipalidades- margen derecha del Rio Chira. *Ciencia y Educación*, 2(10), 71-101.
- Alonso García, Y. (2023). *Modelo de gestión pública participativa en el tratamiento de los problemas públicos en el ámbito local*. (Tesis de doctorado, Universidad de Matanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Matanzas).
- Alonso García, Y.; González Paris, E. & Castillo Coto, A. L. (2023). Variables fundamentales para un modelo de gestión pública participativo en el caso de Cuba. *Cooperativismo y Desarrollo*, 11(1). http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2310-340X2023000100003&script=sci_arttext&tlng=pt
- Guardamagna, M. M. (2022). Cambia todo cambia... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas. *Estudios de Derecho*, 79(173). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/348496>
- Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. (2019). *Guía de participación y control social a nivel municipal*. https://www.unodc.org/documents/bolivia/Guia_Participacion_y_Control_Social.pdf
- Sánchez, E. M. (2022). Desarrollo de la participación ciudadana en la gestión municipal, una revisión sistemática. *Business Innova Sciences*, 3(3), 42-60.

Torres, M. A.; Kuperszmit, N. G.; Illion, C. M.; Carrascosa Estenoz, L. & Carosio, S. A. (2024). Gestión participativa aplicada a la comunidad. La interpretación patrimonial en Amaná (La Rioja, Argentina) entre 2022-2023. *Revista del Museo de Antropología*, 17(1), 263-78.

Declaración de conflicto de intereses:

Los autores declaran del artículo de referencia que no existe ningún potencial conflicto de interés.

Contribución de los autores

El autor para la correspondencia es Noris Tamayo Pineda que realiza una revisión crítica y final del proyecto de artículo. El responsable de la integridad del trabajo en su conjunto es Alexis Acosta Silva que aporta con el estudio, sistematización y análisis de los elementos conceptuales que sirven de base al modelo que se presenta que es el principal resultado con aporte al conocimiento, conclusiones y revisión de las referencias bibliográficas y Ariel Ojeda Fernández se encarga de los aspectos metodológicos y revisión final del artículo.