

## **Mapeo de actores sociales e institucionales para el desarrollo local en La Habana. Capacidades de gobernanza y participación ciudadana para procesos de desarrollo**

*Mapping social and institutional actors for local development in Havana.*

*Governance and citizen participation capacities for development processes*

Geydis Elena Fundora Nevot<sup>1</sup>  [geydis.flacso@gmail.com](mailto:geydis.flacso@gmail.com)

Reynaldo Miguel Jiménez Guethón<sup>1</sup>  [rejigue@flacso.uh.cu](mailto:rejigue@flacso.uh.cu)

<sup>1</sup>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

### **RESUMEN**

Este trabajo presenta un Mapeo de Actores Claves (MAC) para el desarrollo local en La Habana, identificando instituciones, organizaciones y grupos sociales con capacidad de influencia en los procesos territoriales. Se presentan los resultados del estudio del diagnóstico territorial de la provincia La Habana, a solicitud del gobierno provincial. El análisis revela avances en capacitaciones impulsadas por actores como PADIT, CEDEL y universidades, pero con limitaciones por recursos escasos y rotación de personal. El mapeo destaca la existencia de Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) en todos los territorios, aunque su implementación es desigual debido a estilos de dirección poco participativos y falta de autonomía. Se evidencia una participación ciudadana fragmentada, con mayor movilización en emergencias que en procesos planificados, y exclusión de grupos vulnerables. El objetivo de la realización del estudio fue obtener información importante para la realización de la Estrategia de Desarrollo Provincial. El estudio propone fortalecer alianzas entre los actores mapeados, mejorar capacidades técnicas e

incorporar enfoques de equidad. Concluye que el desarrollo local requiere una gobernanza más articulada, donde el mapeo de actores sea base para estrategias inclusivas y sostenibles.

**Palabras clave:** capacidades institucionales; desarrollo local; gobernanza territorial; mapeo de actores; participación ciudadana.

### **ABSTRACT**

*This paper presents a Mapping of Key Actors (MAC) for local development in Havana, identifying institutions, organizations and social groups with capacity to influence territorial processes. The results of the territorial diagnosis study of Havana province are presented, at the request of the provincial government. The analysis reveals progress in training promoted by actors such as PADIT, CEDEL and universities, but with limitations due to scarce resources and staff turnover. The mapping highlights the existence of Municipal Development Strategies (MDS) in all the territories, although their implementation is uneven due to management styles that are not very participatory and lack of autonomy. There is evidence of fragmented citizen participation, with greater mobilization in emergencies than in planned processes, and exclusion of vulnerable groups. The objective of the study was to obtain important information for the development of the Provincial Development Strategy. The study proposes strengthening alliances among the mapped actors, improving technical capacities and incorporating equity approaches. It concludes that local development requires a more articulated governance, where stakeholder mapping is the basis for inclusive and sustainable strategies.*

**Keywords:** institutional capacities; local development; territorial governance; stakeholder mapping; citizen participation.

Recibido: 23/2/2025

Aprobado:5/4/2025

## INTRODUCCIÓN

Los objetivos principales que se tuvieron en cuenta en la realización del Mapeo de actores sociales e institucionales para el desarrollo local en La Habana. Capacidades de gobernanza y participación ciudadana para procesos de desarrollo, fueron los siguientes: Elaborar una metodología que facilitara la realización del diagnóstico territorial de La Habana, con el fin de identificar las principales deficiencias, problemas y potencialidades relacionadas con el desarrollo local, Conocer las capacidades de gobernanza y participación ciudadana en los procesos de desarrollo territorial, analizando las interacciones entre actores sociales e institucionales, así como los avances y desafíos en la implementación de estrategias locales e Identificar recursos y potencialidades en los territorios estudiados, con el propósito de fortalecer alianzas, mejorar las capacidades técnicas e institucionales, y promover estrategias inclusivas y sostenibles para el desarrollo local.

EL mapeo de actores claves, también conocido como mapas sociales o sociogramas, supone el uso de esquemas para representar la realidad social, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida (Gutiérrez, 2007). El MAC no solo consiste en elaborar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el mismo y cuáles son sus perspectivas respecto a una intervención pasada o por venir (Ceballos, 2004).

En la metodología utilizada los actores o *stakeholders* hacen referencia a una institución, organización o persona que, en el marco de una estrategia de gestión institucional, cuenta con autonomía en la toma de decisión, capacidad de decidir e influir de forma positiva o negativa y con una relevancia a escala territorial (Mintrabajo, 2016).

El Mapeo de Actores Claves se caracteriza por involucrar desde su etapa diagnóstica a la ciudadanía en un ejercicio participativo, para fortalecer las relaciones de valor entre gobierno, sociedad y actores (*stakeholders*), a fin de generar entre ellos redes de relacionamiento (tejido de innovación pública), que resultan útiles para el estudio y la comprensión de los diferentes actores que conforman y se involucran en la investigación (Rojas & Rincón 2021).

La técnica del Mapeo de Actores Claves (MAC) es una herramienta que puede ser de gran utilidad en evaluaciones que se realicen con el objetivo de incrementar la participación e inclusión social.

Es una herramienta útil para abordar aspectos objetivos del comportamiento de diversos actores, expresados y/o visibilizados en la trama de relaciones que se construya sobre una realidad específica.

Para Tapella (2023), el Mapeo de Actores Claves es una metodología vinculada con la teoría de redes sociales. Esta herramienta descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores sociales e instituciones sociales de diverso tipo.

Por otra parte, Pozo (2007) considera que el MAC es una herramienta metodológica de tipo ‘estructural’ que básicamente permite acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales dadas en una zona determinada y -para una evaluación- respecto de una intervención específica.

El estudio del Mapeo de Actores Claves (MAC) en La Habana no solo permitió identificar y analizar a los actores sociales e institucionales relevantes, sino también profundizar en sus dinámicas de interacción, capacidades y limitaciones para impulsar el desarrollo local. A través de metodologías participativas y enfoques estructurales, se logró visualizar la compleja red de relaciones que influyen en los procesos territoriales, destacando tanto las fortalezas como los obstáculos en la gobernanza y la participación ciudadana. Este diagnóstico constituye un punto de partida esencial para diseñar estrategias más inclusivas y sostenibles, alineadas con las necesidades y potencialidades específicas de cada territorio. En los talleres participativos, las entrevistas, el análisis de contenido de las EDM y la sistematización de resultados de investigación, realizados durante el estudio, se identificaron avances y desafíos relacionados con las capacidades de los actores sociales e institucionales para involucrarse en procesos de desarrollo territorial.

Finalmente, la aplicación del MAC evidenció la importancia de fortalecer la articulación entre los diferentes actores, así como la necesidad de superar desafíos como la fragmentación en la participación, la rotación de personal y la falta de autonomía municipal. Los hallazgos de este trabajo no solo aportan información valiosa para la Estrategia de Desarrollo Provincial, sino que también subrayan la relevancia de herramientas metodológicas innovadoras para comprender y transformar la realidad social. De esta manera, el estudio sienta las bases para futuras intervenciones que promuevan una gobernanza más efectiva y una mayor equidad en el desarrollo local.

## DESARROLLO

### Gestión del conocimiento

En diferentes territorios del país se han desarrollado capacitaciones y otros procesos de formación para el desarrollo territorial por parte de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba), el Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP), la Facultad de Economía, la Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, el Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC), la Red de Desarrollo local, la Red GUCID, la OHCH, etc.; pero estas no han llegado a todos los actores por los cupos y recursos limitados, los problemas de sistematicidad en la asistencia dada la sobrecarga de tareas institucionales. Se adiciona la movilidad laboral y la migración que hacen insostenible la instalación de dichas capacidades por la rotación de plantillas y su insuficiente cobertura.

De ahí que se subraye de forma general un insuficiente desarrollo de capacidades para promover el desarrollo local en actores de gobierno y otras instituciones<sup>1</sup> para participar en procesos estratégicos de desarrollo local en el caso de los actores económicos (MIPYMES, unidades empresariales básicas, cooperativas, Trabajadores por Cuenta Propia (TCP), emprendimientos), de las organizaciones de masas y políticas, y de los diferentes grupos poblacionales.

Destacan retos como el desconocimiento y/o poca aplicación del repertorio de más de 11 fuentes de financiamiento para promover el desarrollo territorial<sup>2</sup>, aprobadas en el Decreto 33/2021; una mayor capacidad para ver problemas que para proponer e implementar soluciones; las dificultades para el diseño y gestión de políticas públicas locales, de programas y proyectos con enfoque de equidad y sostenibilidad; así como para organizar procesos participativos y articuladores que involucren a diferentes grupos sociales e instituciones en todas las etapas de un proceso de desarrollo.

Según el cuestionario aplicado por el CEDEL (Guzón & Vázquez 2023) este insuficiente desarrollo de capacidades de ha suplido con procesos de asesorías más institucionalizados en algunos casos a través de la Constitución de Consejos Técnicos Asesores y en otros es menor, ya que ni siquiera han logrado completar y estabilizar el equipo de trabajo de la oficina de desarrollo local. Todos los

municipios de La Habana, excepto Centro Habana y Arroyo Naranjo, declaran haber estado acompañados por universidades, centros de investigación de otros organismos, Gobierno Provincial, Organismos de la Administración del Estado (OACEs), o proyectos de colaboración internacional durante la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal.

También han dispuesto de diversas herramientas metodológicas que varían entre territorios. Predominan las referidas en el Decreto 33 de 2021 del Consejo de Ministros (Sistema de Trabajo para la Planificación y la Financiación para el Desarrollo Territorial Integral, Procedimiento Integral de Financiación para el Desarrollo), el Cataurito de herramientas para el desarrollo local, otros elaborados por proyectos de investigación y de cooperación internacional. Los municipios Centro Habana, Guanabacoa, Playa, Marianao, Cerro y Habana Vieja son los que más herramientas declaran, incluyendo también la guía para la evaluación de impactos y daños ambientales de situaciones, la planeación de proyectos de desarrollo perspectiva de género, el análisis de la factibilidad ambiental de proyectos de desarrollo local, la guía para la elaboración de planes de desarrollo urbano integral sostenible, la guía para la gestión de gobierno digital en municipios cubanos, la guía rápida de sistematización para decisores territoriales, la herramienta índice de desarrollo territorial, la herramienta para la implementación y gestión de programas de líneas estratégicas, la concepción cultural en los procesos de desarrollo local y comunitario, la metodología del proceso de construcción de capacidades para el desarrollo local, el modelo y procedimiento gestión de políticas territoriales de desarrollo local (PTDL), los pasos metodológicos para desarrollar el trabajo comunitario, la Plataforma Lab-ODS Cuba herramienta para apoyar el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a lo largo del período de la Agenda 2030, el procedimiento metodológico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y urbanístico y la sistematización del ejercicio de presupuesto participativo «Por tu barrio».

En otros casos, sí hay reconocimiento de que existen capacidades endógenas creadas (no solo en el plano cognitivo, sino también en otras habilidades y en la disponibilidad de recursos); pero la gestión ineficaz de las mismas en cuanto a su movilización y uso adecuado se suman a los retos. En este sentido, se reproducen las desigualdades territoriales en la toma de decisiones sobre distribución de recursos y de cupos para procesos de formación, se aprecia una invisibilidad y

subutilización de las capacidades de muchos actores locales que pueden contribuir al desarrollo territorial<sup>3</sup>; existen actores institucionales que subestiman las capacidades de otros actores locales, pues los diferentes grupos poblacionales no siempre son conscientes de sus propios potenciales y las contribuciones que pueden hacer desde ellos.

Dado este autorreconocimiento respecto a las limitaciones en los conocimientos y habilidades para el desarrollo territorial, 12 de los 15 municipios de la capital del país incluyen como un elemento estratégico para su desarrollo el fortalecimiento de la gestión del gobierno o el mejoramiento de la gobernanza (Boyeros, Centro Habana, Cerro, Cotorro, Diez de Octubre, Guanabacoa, Habana del Este, Habana Vieja, Marianao, Playa, Plaza de la Revolución, Regla) y nueve también recalcan en la gestión del conocimiento o la formación de capacidades (Arroyo Naranjo, Boyeros, Cerro, Cotorro, Guanabacoa, Habana del Este, Habana Vieja, Marianao, Regla).

### **Capacidades organizativas y directivas para el desarrollo territorial**

Todos los territorios que conforman la provincia de La Habana cuentan con una Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) como instrumento de gestión que articula y organiza a los actores en función de una visión y acción estratégicas. Sin embargo, su uso como instrumento de trabajo y su implementación concreta no fluye orgánicamente en varios territorios (Cotorro, Boyeros y Arroyo Naranjo, Cerro, San Miguel, Diez de Octubre, Marianao, Playa)<sup>4</sup>, lo que alerta sobre la capacidad estructurante de la misma para nuclear actores y procesos. Otra debilidad señalada está en la indefinición del índice de desarrollo que oriente el seguimiento de los resultados, efectos e impactos; así como la atención priorizada del gobierno a las urgencias<sup>5</sup> (derrumbes de casas, edificios, penetración del mar, población flotante) que desplazan la atención a los objetivos estratégicos, esto último más enfatizado por el municipio Centro Habana. En La Habana Vieja se destaca la experiencia positiva, en tanto se realizan seminarios donde se explica el procedimiento de las estrategias, aunque falta llegar al/los Consejo/s Popular/es (CP). Otro elemento importante es que el municipio Cotorro es seleccionado para el experimento de descentralización de competencias.

Algunos territorios destacan la existencia de estructuras para el desarrollo local como Cotorro, Boyeros, Arroyo Naranjo, Cerro, Habana Vieja y Marianao; pero en la mayoría de los casos se

identifica el desafío de mejorar los estilos de dirección con modelos más participativos en la toma de decisiones y liderazgos colaborativos, así como, la necesidad de mayor autonomía para los municipios. En el caso de Playa, se subraya que algunas de las direcciones en el nuevo diseño están vacías y sin dirección.

Otros elementos estructurales para tomar en consideración es el sistema de comunicación como soporte para la elaboración, implementación, evaluación y actualización de la EDM diseñado por el Consejo de la Administración Municipal (CAM) en Diez de Octubre, Plaza de la Revolución, Guanabacoa, Playa, Marianao, Habana Vieja, Habana del Este, Cotorro, San Miguel del Padrón, La Lisa (Guzón y Vázquez, 2023), que incluye el establecimiento de vías para la comunicación sobre la EDM, donde la mayoría de los municipios reconocen los medios de comunicación locales, las sesiones de las Asambleas Municipales, las redes sociales, la página web del municipio, Portal del ciudadano, los despachos con los delegados y la rendición de cuenta de los delegados a sus electores.

### **Capacidades desarrolladas a partir de la experiencia en el diseño y gestión de procesos locales**

En todos los municipios de La Habana ha habido experiencia en la construcción y actualización de la EDM, aunque no es generalizada a todos los actores sociales e institucionales, pero sí es posible identificar actores que contribuyan a trabajar el proceso estratégico provincial; otras experiencias acumuladas están relacionadas con las políticas locales. Según la encuesta aplicada por Guzón y Vázquez (2023), ocho municipios cuentan con experiencia en el diseño y aprobación de políticas públicas locales: Centro Habana con ocho políticas, Guanabacoa con siete, Habana del Este con cinco, Regla con cuatro, San Miguel del Padrón y Plaza de la Revolución con tres y Diez de Octubre con dos.

Otras experiencias a tomar en cuenta son las de diseño e implementación de Proyecto(s) de Desarrollo Local (PDL) que, aunque no son abundantes en todos los territorios, sí son de fácil acceso y movilización para el desarrollo local. Estos están presentes en Habana Vieja (con 38), La Lisa y Centro Habana (con representación en todos sus CP), Boyeros (con 29 distribuidos en todos

sus CP, especialmente, Santiago, Capdevilla y Calabazar); Playa (con 28 concentrados en Miramar, Almendares y Siboney); Cerro (con 21 distribuidos en todos sus CP); Diez de Octubre (con 16 concentrados en Santo Suárez, Víbora, Lawton, Luyanó); Arroyo Naranjo (con 11 fundamentalmente en Mantilla, Güinera y Managua); Marianao (con 10 concentrados en la parte norte); San Miguel (con 6 distribuidos en todos los CP); y Habana del Este (con 4 en Campo Florido, Guanabo y Cojímar). Se suman las experiencias con proyectos comunitarios presentes en todos los municipios con una presencia abundante, de fácil movilización y accesibilidad; aunque no siempre distribuidos equitativamente entre todos los Consejos Populares.

### **Motivación y voluntad**

En cuanto a la motivación para promover el desarrollo territorial han influido de forma positiva la novedad de estas experiencias descentralizadoras, la capacidad resolutoria y de agencia que promueven, la proximidad del cambio, los efectos demostrativos de transformaciones concretas que se han materializado y que se pueden constatar en la vida cotidiana y en los medios de comunicación.

Los actores locales reconocen organizaciones profesionales con voluntad de ejecutar proyectos en diferentes municipios: Arroyo Naranjo, Boyeros (Escuela Nacional de Gimnasia; Centro de Alto Rendimiento Cerro Pelado), Centro Habana (cuenta con más de 2 000 miembros de la UNEAC, Proyecto La Incubadora, con la Universidad de La Habana, PDL Circuito Cultural del Barrio Chino, proyecto de reanimación de la Calle Galiano, PDL Integra-chica con aplicación para móviles y computadoras con normas jurídicas internacionales y nacionales y otros recursos; Cerro (CP El Canal: Asociación Nacional de Economistas y Contadores (ANEC), CP Palatino: Centro de Investigaciones del Deporte, CP Latinoamericano: Centro de Investigaciones del Petróleo, todos están incorporados al Consejo Técnico Asesor; Cotorro (ANEC, Asociación de Pedagogos, Asociación de Combatientes, Ciencia y Técnica), Habana del Este (en cada CP hay un coordinador de la UNEAC; hay más de 12 proyectos socioculturales y 4 PDL Socioculturales, un volumen considerable de artistas aficionados, CP Campo Florido: es el menos desarrollado, pero con mucho potencial; Habana Vieja, La Lisa (La Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI) tiene el

Parque Tecnológico y 3 PDL, Centro de Investigaciones Metalúrgicas encadenado con MIPYMES; Marianao (ANEC), Playa (ANEC).

Las motivaciones coexisten con factores desestimulantes. Las dificultades económicas que afectan a los actores institucionales y a la población en la actualidad influyen en una menor motivación y dedicación a procesos de desarrollo local, a lo que se adiciona que algunos sectores ciudadanos consideran que el desarrollo local es un tema del que debe ocuparse el gobierno. Las marcas generacionales también repercuten, ya que se identifica que la mayoría de los jóvenes están más focalizados en sus proyectos personales que en procesos comunitarios.

En el caso de las instituciones, una parte del funcionariado público que trabaja en ellas perciben el desarrollo local como una tarea adicional que implica trabajo extra, que interrumpe las formas más tradicionales de su cultura institucional y les mueve de las zonas de confort- en sus estilos de gestión. Algunas opiniones al respecto se exponen a continuación:

- “Que quede reflejado que los decisores, que al final son los que tienen la última palabra, no siempre se identifican con estas cosas. No entienden que esto que estamos hablando es una necesidad. Yo siempre digo que al final todo es en beneficio del pueblo, cuando se habla de desarrollo local”.
- “Si el gobierno municipal, que al final es el más cercano al pueblo, no acaba de entender eso, no vamos a lograr el objetivo de bienestar de las personas. Por eso es importante que acaben de interiorizarlo y priorizarlo”.
- “Todo el mundo siguió con los mismos programas de hace 20 años y nadie quiere cambiar una tecla. Eso es lo que hay”.
- “A veces tenemos la percepción de que la estrategia va a ser una más. Todo el mundo habla de estrategia y de las actualizaciones que se han hecho, pero en la práctica nos damos cuenta que es por gusto. Todo el mundo tiene una estrategia ya aprobada por la Asamblea Municipal. ¿Qué se ha hecho con esa que lleva tres años aprobada? Nada.”
- “Hay proyectos que tienen un alcance local y que van a traer beneficios, aunque sea en el barrio. Dale lo que necesita, dale el campo abierto, dale la vía libre, la oportunidad. La

oportunidad, que además está establecida que se la puedas dar, o sea, que no es que es algo ilegal”.

- “Tienen miedo de aprobar los proyectos. Se presenta un proyecto que solicita dinero, que es factible, y no lo quieren aprobar. Un proyecto que está funcionando solicita que le den más dinero y no quieren dar esa aprobación”.
- “Muchos documentos programáticos que luego no se implementan”.

Por otra parte, no todas las dimensiones del desarrollo motivan de la misma manera, ya que los proyectos socioproductivos resultan más atractivos que los otros cuatro establecidos en la tipología del Decreto 33/2021. Además, persiste el problema de direcciones administrativas que tienen más compromiso con las políticas orientadas nacionalmente que con el desarrollo territorial. Algunos criterios son: “En cuanto al tema de la autonomía no hay aterrizaje y, por tanto, falta fuerza a la hora de la toma de decisiones”. “Todo el mundo hace lo que dicen los de arriba y no hay espacio de tiempo para trazar estrategias que permitan llegar a ser autónomos de verdad”.

Según los resultados de los talleres participativos, todos los municipios refieren la existencia de una voluntad política del gobierno y el partido; pero el accionar es insuficiente. El apoyo de las organizaciones de masas es mejor percibido en algunos territorios (Playa y Marianao) y peor en otros (Centro Habana). Se muestra que existe aprobación de proyectos de desarrollo local por parte del gobierno de Marianao y Playa, pero el apoyo es insuficiente. El apoyo se efectúa más a nivel municipal que en los CP —el Consejo Popular es flojo en ese sentido, en todo-. Se resaltó como un ejemplo de compromiso el municipio de Playa cuyo gobierno ha movilizado 122 millones de pesos para el desarrollo local a través de los proyectos, siendo el municipio que más ha aportado al desarrollo local, tomando en consideración que los contribuyentes al desarrollo territorial también son más. En el municipio Habana del Este se considera que el apoyo del gobierno local es poco, no obstante, después de la aprobación de la estrategia y con la presión del gobierno provincial se evidencia un poco más de soporte. En Centro Habana también se valora que el apoyo es poco y se refleja en la escasez de personal que trabaja en función del desarrollo local (solo uno que atiende actores económicos de las 11 personas que deberían estar en plantilla).

## **Capacidades sustentadas en alianzas y articulaciones para la gobernanza local**

Otros desafíos relacionados con la gobernanza están en la disposición al diálogo, la negociación y la construcción colectiva para el desarrollo territorial que aún es baja en muchos actores sociales de diverso tipo, aspecto en el que repercuten otros problemas como la existencia de tensiones entre actores económicos e instituciones estatales que afectan la cohesión social necesaria, las disputas de poder entre actores institucionales y líderes de la sociedad civil y el hecho de que las relaciones personales entre algunos actores afectan alianzas y articulaciones claves entre instituciones y otros espacios sociales.

Según el trabajo grupal con los directores y directoras municipales de desarrollo local se identificaron colaboraciones entre municipios de la provincia y fuera de la provincia, aunque no es una práctica frecuente de trabajo. Por ejemplo, existe colaboración entre La Habana Vieja, Guanabacoa y Regla. El Cotorro colabora con Habana del Este y la provincia de Cienfuegos. En el caso de San Miguel del Padrón se han realizado intercambios con Guanabacoa, intergubernamentales y entre emprendedores. El municipio Habana del Este colabora con la provincia de Sancti Spíritus. Marianao y Playa realizan alianzas de colaboración con otros territorios a nivel provincial, aunque en general refieren que son escasas. En el caso de Marianao, realiza alianzas con el municipio especial Isla de la Juventud.

Sobre experiencia de trabajo en plataforma se resalta Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) que apoya iniciativas y proyectos de agroturismo, producción de alimentos, en los municipios Cotorro, Boyeros, Habana Vieja, San Miguel del Padrón, Diez de Octubre, Cerro, La Lisa, entre otros; pero algunos actores participantes en los talleres mostraron desconocimiento sobre este recurso.

## **Estado de la participación en el desarrollo territorial**

Existe una percepción bastante generalizada sobre la disminución de la participación ciudadana en espacios formalmente constituidos y en otros organizados desde los barrios. En algunos casos se identifican barrios dentro de los municipios donde hay más participación y que generalmente coinciden con espacios en situación de vulnerabilidad, donde figuran proyectos comunitarios

sólidos o con espacios de fuerte tradición e identidad como Buena Vista, Santa Fe, Romerillo en Playa; así como, barrios de Centro Habana, La Lisa, Cerro<sup>6</sup>, Diez de Octubre y San Miguel del Padrón.

En estos y otros municipios se identifica como fortaleza la movilización espontánea ante eventos meteorológicos adversos que provocan daños como tornados, inundaciones, huracanes, incendios, entre otros, lo que evidencia una solidaridad que se activa en estas circunstancias extremas; pero ello dista de la capacidad de convocatoria que tienen los procesos organizados para promover el desarrollo territorial.

Pueden estar influyendo diferentes elementos de concepción de proceso, forma de convocatoria, credibilidad y legitimidad de quien convoca, manejo de tiempos y estrategias personales y familiares en un contexto de escasez, etc. En un ejercicio desarrollado en el taller participativo con los coordinadores y especialistas de las oficinas de desarrollo local de los municipios Cerro, La Lisa, Diez de Octubre, Arroyo Naranjo, Marianao, Playa, Centro Habana, La Lisa, Plaza de la Revolución, Boyeros, Habana del Este y San Miguel del Padrón y actores provinciales, se identificó que aún predominan los espacios de información y consulta sobre los espacios de codecisión y cogestión. Las personas identificadas como población meta de las políticas no participan o participan escasamente en el diseño, planificación y evaluación de sus resultados, aspecto que es más extendido en el caso de los niños, niñas y adolescentes (NNA), con excepción del Cerro<sup>7</sup> y Diez de Octubre.

En la mayoría de los territorios estudiados (excepto Cerro y Boyeros) se considera que las personas con discapacidad, migrantes irregulares, personas con otras identidades de género y orientación sexual y quienes viven en barrios periféricos y estigmatizados son menos convocados a participar en actividades para el desarrollo estratégico territorial. También desde el enfoque de género, se subrayó que las mujeres tienden a participar más en procesos de desarrollo local y comunitario que los hombres, aspecto que coincide con otras investigaciones desarrollados en Cuba y América Latina.

Respecto a la participación en las Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) el 67 % de quienes dirigen las oficinas municipales de desarrollo local, declara que intercambian sistemáticamente con los delegados el estado de la implementación de la estrategia en los territorios de Plaza de la

Revolución, Marianao, Diez de Octubre, Habana Vieja, Regla, La Lisa, Guanabacoa, Playa, Cotorro, San Miguel del Padrón. El porcentaje es menor que el 85% obtenido por Guzón y Vázquez (2023) en el estudio a nivel de país.

Según la base de datos generada por este mismo estudio, el 60 % de los municipios habaneros aprovechan el marco de las rendiciones de cuenta de los delegados a sus electores para dar información sobre la implementación de la EDM y recoger opiniones y propuestas (Plaza de la Revolución, Marianao, Diez de Octubre, Regla, Guanabacoa, Playa, Habana del Este, Cotorro y San Miguel del Padrón), mientras que el 53% ha convocado a Consultas Populares en temas relacionados con la EDM (Marianao, Diez de Octubre, Habana Vieja, Guanabacoa, Playa, Habana del Este, Cotorro, San Miguel del Padrón).

En ocho municipios se reconoce que la población ha propuesto a través de sus delegados el análisis en la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) de temas relacionados con la EDM (Marianao, Habana Vieja, Guanabacoa, Plaza de la Revolución, Playa, Habana del Este, Cotorro, San Miguel del Padrón), aunque solo Habana del Este declaró contar con evidencia a través de las Actas de Rendición de cuentas de Delegados.

Entre los principales aportes de la población están ideas generales para mejorar o completar la EDM en 47 % de los territorios (Marianao, Habana Vieja, Habana del Este, Guanabacoa, Playa, Cotorro y San Miguel); propuestas de proyectos específicos en 40 % (Plaza, Habana del Este, Guanabacoa, Playa, Cotorro y San Miguel); opiniones negativas o críticas en cuanto a resultados de la estrategia en 27 % (Guanabacoa, Playa, Cotorro y San Miguel); propuestas para incrementar la eficiencia en la implementación de la EDM en 20 % (Guanabacoa, Playa, Cotorro); y propuestas para el control popular del proceso en 20 % (Habana del Este, Guanabacoa, Cotorro).

Todos estos elementos alertan sobre la necesidad de fortalecer la gobernanza para el desarrollo, razón por la cual el fortalecimiento institucional y de participación ciudadana son reconocidos como elementos a trabajar de forma estratégica en la mayoría de los municipios.

### **Posibles soluciones viables para impulsar el desarrollo**

- Valorar la incorporación de un especialista en Economía y/o Contabilidad y Finanzas al equipo de la Dirección de Desarrollo Territorial, que pueda comprender, planificar, reportar y asesorar

a gestores de los PDL y a actores económicos –cooperativos y privados- en los procedimientos, estrategias o acciones concretas que tributen a su crecimiento y sostenibilidad.

- Incorporar un especialista en comunicación social y/o organizacional en las Direcciones de Desarrollo Territorial, que asesore a las iniciativas existentes en el territorio, con vistas a potenciar su visibilización y fortalecimiento –dentro y fuera de su municipio-. Otra de las alternativas propuestas consiste en la creación de una página web o un perfil en redes sociales, que funcione como espacio de difusión y promoción de los productos o servicios de cada iniciativa; o bien un espacio físico que funcione como tienda expositora. Ej.: Proyectos —Mujeres emprendedoras<sup>11</sup> y —Neu-Virel<sup>12</sup>, pertenecientes a San Miguel del Padrón.
- Continuar potenciando la colaboración y el diálogo entre diferentes actores sociales y económicos del territorio, que se concretan en amplios y reconocidos espacios de comercialización y socialización de cada municipio, como es el caso de las Ferias Agroalimentarias, otros espacios donde, además, se venden productos de aseo para la población y las Ferias de Empleo.
- Crear y rescatar espacios recreativos del propio territorio, que se encuentran sub-utilizados o completamente inhabilitados. En este sentido, se propone potenciar la concepción de un mecanismo para contratar actores o artistas para espacios que, a pesar de existir, actualmente no aprovechan todas sus potencialidades. También se enfatiza en incentivar el encadenamiento productivo y en el fortalecimiento de alianzas con actores del sector privado de la economía, en las acciones de restauración y revitalización de estos espacios.
- Incorporar a las personas empleadas en PDL al sistema del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de modo que este grupo también pueda comenzar a contribuir al sistema de Seguridad Social.
- Continuar profundizando en las realidades de cada municipio, desde el fortalecimiento de las alianzas entre los gobiernos locales, la comunidad y la academia; a partir del reconocimiento de la amplia heterogeneidad de costumbres, hábitos cotidianos, estilos de vida, concepciones del mundo, creencias, patrones de consumo cultural y recreativos, etc. de cada territorio o comunidad que conforma el municipio.

- Incluir en los diagnósticos territoriales el enfoque de las desigualdades sociales para identificar grupos en mayores situaciones de desventaja.
- Promover la participación de diferentes grupos poblacionales (mujeres, niños, jóvenes, personas con discapacidad) en el diseño, implementación y evaluación de estrategias, programas y políticas de desarrollo local.

Los autores consideran que, las soluciones propuestas para impulsar el desarrollo territorial en La Habana evidencian la necesidad de abordar los desafíos desde un enfoque multidisciplinario y sistémico. La incorporación de especialistas en economía, finanzas y comunicación social no solo optimizaría la gestión de los proyectos de desarrollo local (PDL), sino que también fortalecería la articulación entre los actores institucionales, económicos y comunitarios. Estas medidas, respaldadas por evidencia empírica recogida en talleres participativos y diagnósticos territoriales, subrayan la importancia de profesionalizar la planificación estratégica y la visibilización de iniciativas locales. Asimismo, la revitalización de espacios subutilizados y el fomento de alianzas público-privadas reflejan un compromiso con la sostenibilidad y la inclusión, pilares fundamentales para un desarrollo equilibrado y equitativo.

Desde una perspectiva científica, este conjunto de propuestas se alinea con los principios de la gobernanza participativa y el desarrollo endógeno, destacando la necesidad de integrar enfoques de equidad y diversidad en los procesos de toma de decisiones. La inclusión de grupos vulnerables en el diseño e implementación de políticas públicas, junto con la sistematización de diagnósticos territoriales con enfoque de desigualdades, contribuiría a reducir las brechas sociales y a promover un desarrollo más justo. Estas recomendaciones, basadas en metodologías validadas y experiencias locales exitosas, no solo ofrecen un marco de acción concreto, sino que también abren líneas de investigación futuras sobre la efectividad de estas intervenciones en contextos urbanos complejos como el de La Habana. Este enfoque integral y basado en evidencia sienta las bases para transformaciones estructurales que impulsen un desarrollo local sostenible e inclusivo.

## CONCLUSIONES

Este trabajo destaca que, aunque existen avances en la gobernanza y participación ciudadana para el desarrollo local en La Habana, persisten desafíos significativos. Las capacitaciones impulsadas por instituciones como PADIT y CEDEL han sido valiosas, pero su alcance es limitado debido a recursos escasos, rotación de personal y falta de sistematicidad. Esto refleja una brecha en el desarrollo de habilidades entre actores gubernamentales, económicos y sociales, lo que dificulta la implementación efectiva de políticas públicas y la gestión de financiamiento.

La implementación de las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) es irregular, afectada por estilos de dirección poco colaborativos, priorización de urgencias sobre objetivos estratégicos y falta de autonomía municipal. Aunque todos los municipios cuentan con EDM, su aplicación no es orgánica, lo que limita su capacidad para articular actores y procesos. Además, la motivación para el desarrollo local varía, con algunos actores comprometidos y otros que lo perciben como una carga adicional.

La participación ciudadana es desigual, con mayor involucramiento en respuestas a emergencias que en procesos planificados. Grupos vulnerables, como mujeres negras, jóvenes y personas con discapacidad, suelen ser en muchas ocasiones excluidos de los espacios de decisión. Esto evidencia la necesidad de fortalecer la inclusión social y la gobernanza participativa, asegurando que todos los actores tengan voz en el diseño, implementación y evaluación de las políticas locales.

Se identifican oportunidades para mejorar la articulación entre actores locales, como alianzas entre municipios, universidades y proyectos internacionales. Sin embargo, la colaboración no es sistemática y persisten tensiones entre actores económicos e institucionales. La gestión ineficaz de capacidades endógenas y la subutilización de recursos locales también son obstáculos para un desarrollo territorial equitativo y sostenible.

El trabajo realizado subraya la importancia de fortalecer las capacidades técnicas, organizativas y comunicativas de los actores locales. Propone soluciones como la incorporación de especialistas en economía y comunicación, la creación de espacios recreativos revitalizados y la promoción de diagnósticos territoriales con enfoque de equidad. Estas medidas podrían mejorar la gobernanza, la articulación institucional y la inclusión social, clave para un desarrollo local sostenible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ceballos, M. M. (2004). Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves –MAC. Elaborado en el marco de la consultoría técnica GITEC-SERCITEC.
- Gutiérrez, P. M. (2007). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. [www.preval.org](http://www.preval.org).
- Guzón, A., Vázquez, Y. & González, B. M. (2023). La planificación estratégica municipal en Cuba vista por sus protagonistas. <https://cedel-cuba.medium.com/la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-municipal-en-cuba-vista-por-sus-protagonistas-5f097470a101>
- Mintrabajo (2016). Metodología mapeo de actores locales y espacios de discusión a nivel territorial en el marco del trabaja decente.
- Pozo Solís, A. (2007). Mapeo de Actores Sociales. Documento de trabajo PREVAL-FIDA.
- Rojas, S. E. & Rincón Meléndez, M. L. (2021). Mapeo de actores como metodología innovadora en la implementación de la política de ética de la investigación, bioética e integridad científica. *Opera*, 29, 117-138
- Tapella, E. (2023) *El mapeo de actores claves: una herramienta al servicio de la Evaluación Participativa*.

### Notas

<sup>1</sup>Por ejemplo, en uno de los talleres participativos, actores de Centro Habana, La Lisa y Habana del Este discutieron como en algunos territorios faltan competencias técnicas en algunos cargos: “(...) los maestros que están ocupando cargos en la dirección de construcción y que carecen de capacidades para estar en esos puestos de trabajo”.

<sup>2</sup>Ello coincide con los resultados hallados por Guzón y Vázquez (La planificación estratégica municipal en Cuba vista por sus protagonistas, 2023) en un estudio de todos los municipios de Cuba, donde las percepciones sobre los niveles de importancia de las fuentes de financiamiento sitúan a la contribución territorial para el desarrollo local, los fondos de la cooperación internacional y las asignaciones del Presupuesto y Plan de la Economía entre las mejores valoradas, mientras que Fondos como el Forestal, el Fondo Nacional para el Desarrollo de Ciencia, la Tecnología y la Innovación y el Fondo Nacional de Medio Ambiente, el crédito bancario y los fondos propios de las instituciones y actores son tomados en cuenta por menos del 45%, 61%, 55%, 16% y 12% de los municipios respectivamente.

<sup>3</sup>Un ejemplo es el caso de los resultados arrojados por el cuestionario aplicado a mujeres negras. Generalmente este grupo es percibido como beneficiario de políticas por su situación de vulnerabilidad; sin embargo, el 76,8% refiere que puede aportar recursos humanos a su comunidad, el 23,2% recursos materiales, igual por ciento recursos históricos, el 21,7% recursos naturales y el 18,8% recursos financieros.

<sup>4</sup>Un ejemplo de los criterios emitidos que demuestra la ineffectividad hasta la fecha es: “(...) la exigen y uno se mata haciéndola. Al final, cuando uno la termina se guarda en una gaveta y se olvidan de que existe”. (Director Municipal de Desarrollo Local en taller participativo sobre potencialidades y recursos).

<sup>5</sup>“Desde mi experiencia en mi municipio creo que también tiene que ver el tema de la sensibilización. Muchos a lo mejor sí conocen la ley o tienen la disposición de aprobar un proyecto equis, pero no están sensibilizados con lo que puede pasar a futuro. Ellos están centrados en resolver el problema de todos los días, y no están viendo lo que podemos resolver de aquí a tres meses o a tres años”. (Director Municipal de Desarrollo Local en taller participativo sobre potencialidades y recursos).

<sup>6</sup>En referencia a este municipio, actores de nivel municipal y provincial sostuvieron que: “El Cerro funciona por bomba —corazón—. Es el único municipio de la capital que tiene la estrategia de lucha contra la violencia con participación de la población y liderazgo comunitario”.

<sup>7</sup>Yo no estoy de acuerdo porque yo tengo proyectos de desarrollo local que desde que surgieron, los niños siempre han sido el centro y se les da participación, incluso a través de los talleres (Subdirectora municipal de Desarrollo Local del Cerro).

### **Conflicto de interés**

Los autores declaran que no existe conflicto de interés.

### **Contribución autoral**

Geydis Elena Fundora Nevot: Conceptualización, metodología, redacción- revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Reynaldo Miguel Jiménez Guethón: Análisis formal, visualización y aprobación de la versión final.