

# **DESARROLLO PARTICIPATIVO EN LA SOCIEDAD CUBANA ACTUAL: repensando los gobiernos municipales como principal actor para el desarrollo, desde un estudio de caso**

Hans Carrillo Guach\*

## **INTRODUCCIÓN**

Son disímiles los hechos que, a lo largo de la historia de la revolución cubana, constatan la centralidad de la participación en las políticas o estrategias estatales, acorde con la orientación socialista y democrática de su sistema sociopolítico.

Entre otros, se pueden mencionar la creación de organizaciones como: las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI)<sup>1</sup>; los Comités de Defensa de la Revolución (CDR); la Central de Trabajadores de Cuba (CTC); la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y, por último, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)<sup>2</sup>.

---

\* Mestre em Sociologia pela Universidade de Havana. Professor e pesquisador no Departamento de Estudos socioculturais na Universidade de Matanzas “Camilo Cienfuegos (Cuba)” e integrante do projeto municipais da Pesquisa Multidisciplinar em Desenvolvimento Comunitário, no Departamento do Marxismo da Universidade de Matanzas. Lidera o Grupo de Pesquisa: “Potencialidades e limitações do governo municipal de Cárdenas, para melhorar o desenvolvimento local.” Membro da Associação “Hermanos Saiz”, integrante da seção de Crítica e Pesquisa.

<sup>1</sup> Las JUCEI fueron creadas en 1961 con el propósito de supervisar la marcha de las políticas centrales e informar al gobierno central las experiencias necesarias para la toma de decisiones (RODRÍGUEZ, 1997). En la actualidad no existen.

<sup>2</sup> Los CDR surgieron el 28 de septiembre de 1960 y desarrollaron diversas campañas para elevar la cultura sanitaria a través de la educación masiva. La CTC se destacó en la Campaña Nacional de Alfabetización en 1961, en la promoción de servicios sociales y en la adopción de medidas para mejorar las condiciones laborales y de higiene en los centros de trabajo. La FMC y la ANAP, estuvieron inmersas en el apoyo a las transformaciones socioeconómicas del país; por un lado respondiendo a eliminar la discriminación de la mujer y promoviendo su

De igual forma, merece la pena señalar la creación, en 1976, de los Órganos Municipales del Poder Popular (OMPP), los cuales implicaron un avance en la agilización de los procedimientos de gestión y administración pública, pues los municipios pasaron a desempeñar un rol relevante como “filtros” en beneficio de las capacidades de respuesta del Estado, al trascender las tradicionales formas centralizadas desde el Consejo de Ministros y el Partido Comunista (DILLA, 1996, p. 139). Mientras tanto, otros ejemplos lo constituyen la instauración de los Consejos Populares (como estructura intermedia entre la instancia municipal y las masas populares) y de la figura del delegado de circunscripción, el que, nominado y elegido en cada barrio, representa a la población en la Asamblea y públicamente le rinde cuentas de su gestión cada seis meses (GONZÁLEZ; SAMPER, 2006).

Sin embargo, pese al interés de promover en Cuba la participación entre todos los actores a nivel de municipio, ciertos autores cubanos reconocen el formalismo y el burocratismo de las formas de participación constitucionalmente establecidas (GARCÍA, 2003, p. 46), el carácter esencialmente centralista, verticalista y movilizador de los procesos de participación, además de que advierten las limitaciones en la cultura participativa, los extendidos métodos autoritarios en la conducción de acciones comunitarias (ESPINA, 2006) y la insuficiente articulación entre actores locales (GUZÓN, 2006).

Eso se traduce en que, de alguna manera u otra, en el territorio nacional se visualice la necesidad de que todos los actores locales tomen parte activa en cada una de las etapas que

---

incorporación más amplia en la vida económica, política y social; por otro, respondiendo a los intereses de las masas campesinas en el mejoramiento de las zonas rurales y la erradicación de las diferencias territoriales entre otras cuestiones (PNUD, 1997).

pudieran configurar cualquier estrategia local para el desarrollo; lo que ha constituido la base de disímiles investigaciones que, si bien se interesan por establecer un orden gnoseológico que viabilice prácticas gubernamentales gradualmente participativas, no muestran una intención explícita de acercarse a estos temas, a partir de la identificación de posibles factores de diversa naturaleza (estructural, subjetiva y práctica), como condicionantes y/o resultantes de la participación que prevalece en las interrelaciones entre los actores locales o en la gestión de los gobiernos municipales.

La situación descrita instituye una invitación a propiciar, cada vez más, estudios que procuren analizar ésta problemática desde una perspectiva holística, en la que se tengan en cuenta los diversos aspectos estructurales, subjetivos y prácticos relacionados con la naturaleza de la participación en las acciones de los gobiernos municipales en Cuba para el desarrollo. Todo esto, con el designio de asumir los mismos como un sistema dinámico, trascendiendo las formas tradicionales de entenderlos, como puede ser la que se establece constitucionalmente a semejanza con el concepto de Órgano Municipal del Poder Popular (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, 2010).

De ahí, deviene el eje central del presente material donde, a pesar de reconocerse la necesidad de un estudio holístico, se analiza cómo los gobiernos municipales promueven la participación para el desarrollo a escala local, teniendo en cuenta exclusivamente los componentes estructurales que configuran su naturaleza, debido a que el resto de los componentes (subjetivos y prácticos) aún están en proceso de conformación.

En cuanto a los principales elementos metodológicos, se debe señalar la utilidad del método de estudio de caso único, para así concentrarse en el examen intenso en una realidad concreta

y singular<sup>3</sup>, con el propósito de sentar bases para una posible generalización de los resultados. Lógicamente, teniendo presente la substancial limitación que esto representa en términos de vulnerabilidad hacia la invalidez (WALKER, 1983), producto de que la muestra no es representativa del universo.

Por otro lado, como métodos empíricos, se acudió al análisis de contenido y a la entrevista en profundidad. El análisis de contenido, como conjunto de procedimientos orientados hacia el análisis y la interpretación de información o datos en determinados documentos y/o mensajes, permitió advertir cómo se estructuran y subordinan los actores locales y las instituciones que conforman los gobiernos municipales, así como las funciones que se les atribuyen y las reglas y los procedimientos legalmente instituidos, para facilitarles incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos del territorio, ya sea desde un enfoque pasivo o activo (OSIPOV, 1988; IBARRA, 2001). Aquí se analizaron documentos como: resoluciones constitucionales, manuales de procedimiento, informes relativos a la planificación de acciones y al funcionamiento de las estructuras del Poder Popular, así como actas de reuniones, por sólo citar algunos.

Mientras tanto, la entrevista en profundidad, para el caso de la dimensión que sustentan las informaciones aquí ofrecidas, fue útil para acercarse a las experiencias de determinados sujetos y construir otros componentes estructurales de imposible acceso mediante el análisis de contenido; en este caso, se trata de las reglas tácitas y los recursos válidos para ejercer la participación a nivel de gobierno municipal.

---

<sup>3</sup> En este sentido, es oportuno plantear que el caso estudiado permanecerá anónimo, respetando las condiciones manifiestas por los sujetos involucrados en la investigación.

## **BREVES APUNTES PARA SITUARSE EN LOS CONCEPTOS INELUDIBLES**

La comprensión del presente material, necesariamente está determinada por la advertencia clara y precisa de los principales conceptos que lo fundamentan, como son: desarrollo participativo, gobiernos municipales, sistema de interrelaciones y actores.

Sobre el tema del desarrollo, son hartamente conocidas las disímiles perspectivas conceptuales producidas en diferentes contextos históricos y geográficos, adscritas a disciplinas científicas e intereses diversos, ya sean de naturaleza política, social o económica.

No obstante, ello no puede implicar la evasión de una definición concreta del mismo, acorde con los intereses propios de asistir a una mirada crítica acerca de su implementación y del rol de los gobiernos municipales en medio del proceso que se trata.

En ese sentido, con la intención de no abarcar tanto en la historia, cuando la génesis de este concepto se podía vislumbrar en la idea de progreso<sup>4</sup>, es permisible iniciar algunas reflexiones en el periodo ulterior a la segunda mitad del siglo XX, por ser este un

---

<sup>4</sup> Esta idea se desarrolla en los albores del siglo XVIII, con la Economía Política Clásica y Adam Smith, quienes apuestan por el desarrollo económico como elemento fundamental, basándose en la idea de una economía sin trabas apoyada en la excesiva libertad del mercado, en las grandes inversiones de capital y en la propiedad privada entre otras cuestiones. A estas ideas se le oponían ilustrados y socialistas utópicos, quienes concebían el progreso como proceso de perfeccionamiento tanto del hombre como de las instituciones y gobiernos que se suceden, con el propósito de conducir la sociedad hacia su máxima felicidad (ABBAGNANO, 2001). De igual forma, Marx aporta a la concepción de progreso pero desde un enfoque distinto, toda vez que, en 1864, publica el “Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores”, donde critica, la idea de progreso y civilización del modelo capitalista occidental, fundándose en su incapacidad para brindar al pueblo y en específico a las masas trabajadoras, un bienestar social y económico en pleno desarrollo del comercio, la industria y el auge del libre cambio.

contexto donde se esclarecen importantes alternativas teóricas sobre un desarrollo social, en oposición a una concepción esencialmente economicista que consideró la economía y la industrialización como aspectos fundamentales para la consecución del mismo<sup>5</sup>.

Es así que, en las décadas del 70 y 80, se produce, en el interludio de un escenario mundial marcado no solo por el auge inusitado de la economía europea y el testimonio de las más altas tasas de crecimiento económico mundial, sino también por el incremento del comercio así como por el fortalecimiento de la industria y la unificación europea (AGUIRRE, 2004, p. 5), un replanteo de las concepciones economicistas, al ser aceptada por distintas instituciones internacionales (Banco Mundial), la propuesta de incorporar la redistribución del crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades básicas del hombre, como objetivo importante para un verdadero desarrollo social.

Igualmente, se produjo una serie de acontecimientos internacionales donde, de una forma u otra, la cuestión social se profundizó como pilar importante en la concepción del desarrollo. Este fue el caso, por sólo citar algunos ejemplos, del debate Norte–Sur<sup>6</sup>, del Informe del Club de Roma en 1972<sup>7</sup>, del estudio del Fondo

---

<sup>5</sup> Véase las denominadas “Teorías de la Modernización”, (con exponentes como Talcott Parsons, Neil Smelser, Daniel Lerner, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal y otros) y las “Teorías de la Dependencia” de los años 60 aproximadamente (con exponentes como Raúl Prebisch, Theotonio Dos Santos, André Frank, Ernesto Laclau, Roger Bartra, entre otros).

<sup>6</sup> Donde conjuntamente los países desarrollados y subdesarrollados estudiaban las grandes cuestiones del desarrollo, lo que significó un gran aporte ya que, dos décadas más tarde, el reconocido analista Alfonso Dubois hizo énfasis en la necesidad de proyectar este proceso de manera consensual en cuánto a las prioridades, instrumentos y objetivos alcanzados, debido a la categoría de futuro que este asunto representa, al establecer el tipo de sociedad que se quiere alcanzar. De aquí la inviabilidad de esta proyección, según Dubois, siendo exclusivamente responsabilidad de unos pocos.

<sup>7</sup> Se consideró, en la perspectiva de desarrollo, el asunto ambiental, la satisfacción

de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la década del 80 y del informe al Décimo Noveno Período de Sesiones, presentado por la CEPAL, en 1981, donde se expresa la necesidad de crear modelos de desarrollo cada vez más integrales y se plantea el valor de conciliar la eficiencia económica con la social (PNUD CUBA, 1996).

Sin embargo, dichas alternativas teóricas sobre el desarrollo, en la práctica se vieron sesgadas por el Consenso de Washington y por los Programas de Ajuste Estructural impulsados por organismos financieros internacionales, lo que incidió en que, a fines de los años 80, se incrementaran las oposiciones a esta impuesta percepción oficial del desarrollo.

Entre las posturas críticas ante esas ideas neoliberales, se puede resaltar la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al marcar un hito en la reafirmación de una alternativa para el desarrollo, publicando anualmente, desde 1990 hasta la fecha, los llamados Informes sobre Desarrollo Humano. En estos, se apunta a una concepción del desarrollo que asume el ser humano como objeto y motor de dicho proceso y coloca en su centro el proceso de potenciación y expansión de las capacidades humanas<sup>8</sup> (PNUD, 1990).

Tales argumentos, básicamente configuradores de la concepción del Desarrollo Humano, están intrínsecamente relacionados con cinco dimensiones elementales, entre las que, intencionalmente, se destaca la participación.

---

de las necesidades materiales y el establecimiento de las bases para que todo individuo pueda desplegar su potencial humano, involucrando, de esta forma, dimensiones cualitativas de la existencia humana.

<sup>8</sup> En este sentido, el aumento de las oportunidades para que toda persona pueda optar por su forma de vida y contar con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social, vivir de manera creativa y saludable, sin interferir categóricamente en las posibilidades de bienestar de otros, instituyen pilares rectores de todo proceso de desarrollo humano (PNUD, 1990, p. 34).

Este último concepto, que prácticamente es transversal al desarrollo, también ha sido problematizado en el debate teórico, aunque, teniendo en cuenta las propuestas de destacados autores internacionales y nacionales (FADDA, 1999, p. 109-127; ANDER EGG, 2000; THÉVOZ, 2002; ROLAND COLIN etc. y, respectivamente, FERNÁNDEZ RÍOS, 1996; LIMIA, 1997, p. 29; DEL RÍO, 2002, p. 32-33; LINARES et. al., 2004; entre otros), se puede resumir que la participación constituye el ejercicio de las capacidades y las oportunidades legalmente otorgadas a los gobiernos y demás actores tanto locales como nacionales para incidir, de manera activa o pasiva, en las acciones correspondientes a los procesos de información, consulta, identificación de necesidades, trazado, ejecución y evaluación de determinadas estrategias para el desarrollo.

Pero el PNUD, a pesar de marcar pautas en el tema en cuestión, no puede considerarse una propuesta única, pues otros autores como Antonio Vázquez Barquero y José Arocena, también constituyen pilares importantes si de conceptualización del desarrollo se trata, sobre todo desde su dimensión local.

En tal sentido, centrándose justamente en la dimensión local, el primer autor señalado expresa que el desarrollo endógeno, lejos de implicar la mejoría de la posición del sistema productivo local en la división internacional o nacional del trabajo, involucra lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto, potenciando además de los aspectos productivos, la participación activa de la comunidad en todas las estrategias y disímiles dimensiones sociales y culturales, según las características de cada territorio (BARQUERO, 1999).

Por su lado, José Arocena define el desarrollo local como un proceso continuo que, en coordinación con las decisiones tomadas a

otras escalas (regional, nacional o internacional) y configurado por elementos históricos, geográficos y subjetivos, permanece orientado por los actores locales (gobierno, instituciones, organizaciones, empresas, población etc.) hacia la transformación del territorio en una dirección deseada, según los intereses y las necesidades locales concretas (AROCENA, 1995).

De ese modo, se puede llegar a definir el desarrollo como proceso continuo que, en asociación de todos los actores que conforma el gobierno municipal, está orientado hacia la transformación del territorio en una dirección deseada, a partir de los intereses y las necesidades locales concretas, de tipo económica, política, medioambiental y sociocultural (AROCENA, 1995; ALBURQUERQUE, 1997).

Por tanto, retomando los dos conceptos esenciales hasta aquí aludidos, resulta razonable que, para los efectos del presente manuscrito, el **desarrollo participativo** resulte ese proceso permanente de transformación municipal en una dirección deseada, a partir no sólo de los intereses y las necesidades locales concretas (de tipo económica, política, medioambiental y sociocultural), sino del ejercicio de las capacidades y oportunidades legalmente otorgadas a los diferentes actores para incidir en las acciones correspondientes a los procesos de información, consulta, identificación de necesidades, trazado, ejecución y evaluación de estrategias<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Todo eso se puede concebir ya sea de manera activa (cuando a los actores locales se les reconocen ciertas cuotas de poder que les permiten no sólo obtener información sobre los procesos para el desarrollo del territorio, sino ser consultados para la toma de decisiones, incidir en la identificación de sus propias necesidades, en el trazado de estrategias para satisfacerlas y en la ejecución y evaluación de las mismas) o pasiva (cuando los actores locales solamente gozan de cuotas de poder para incidir en algunas de las etapas de la gestión social de gobierno mencionadas anteriormente, principalmente en los procesos de información, de identificación de necesidades y de ejecución de estrategias para satisfacerlas).

Por otro lado, en lo concerniente a los gobiernos municipales, se puede decir que, en Cuba, su definición en la mayoría de los estudios realizados se ha concebido en analogía con el concepto tradicional de Órgano Municipal del Poder Popular: “Órganos superiores locales del poder del Estado, investida de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas. Para ello en cuanto les concierne, ejercen gobierno y, a través de los órganos que lo constituyen, dirigen entidades económicas, de producción y de servicios que les están directamente subordinadas, y desarrollan las actividades requeridas para satisfacer necesidades existenciales, económicas, culturales, educacionales y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada uno. Además, ayudan al desarrollo de las actividades y el cumplimiento de los planes de las unidades establecidas en su territorio que no les están subordinada” y están constituidos por: Asamblea Municipal del Poder Popular, Consejo de Administración Municipal, Consejos Populares, direcciones sectoriales, administraciones locales, delegados de circunscripción y organizaciones populares (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, 2010).

No obstante, a partir de la intención marcada en este material, de acercarse al tema en cuestión desde un enfoque dialéctico, es necesario entender los mismos trascendiendo los modos tradicionales para, así, asistir al análisis de un conjunto de aspectos que hacen del gobierno un ente más dinámico y menos formal, desde un punto de vista conceptual.

Por tal motivo, en consonancia con algunas concepciones de la sociología contemporánea<sup>10</sup>, se acude a asumir los gobiernos municipales como sistema de interrelaciones. Esto implica que la

---

<sup>10</sup> Aquí se refiere particularmente al constructivismo estructuralista de Bourdieu y a las nociones sobre los conceptos habitus y campo social.

concepción sobre los mismos trascienda el enfoque constitucional citado, refiriéndose, así, a una configuración de relaciones objetivas entre posiciones de diversos actores que, diferenciadas y definidas socialmente sobre la base de reglas y procedimientos tanto legales como tácitos, así como de disposiciones y de componentes simbólicos, afectivos y cognitivos, conforman las prácticas cotidianas de este nivel de gobierno y/o los procesos de gestión social del mismo.

En relación con ese concepto, es necesario aclarar que por actor local se asume el conjunto de individuos, grupos sociales u organizaciones cuyas acciones se desarrollan dentro de los límites de la sociedad local y, por tanto, son portadores/as de propuestas que capitalizan las potencialidades locales, ya sea desde el campo político, económico, administrativo y/o social (DUBOIS, 2009). En este caso, resaltan: la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), el Consejo de Administración Municipal (CAM), las empresas públicas, las direcciones sectoriales (de salud, de educación, de planificación física, de turismo), los consejos populares, los delegados de circunscripción, las organizaciones de masas (CDR, FMC), las organizaciones políticas (PCC, UJC) y otras organizaciones no gubernamentales como las iglesias.

Ahora bien, los contenidos de la señalada concepción sobre los gobiernos municipales fundamentan la delimitación de 3 niveles de análisis básicos (el nivel estructural, el subjetivo y el práctico), de los cuáles, como bien se había expresado anteriormente, sólo se estará reflexionando desde el nivel estructural, debido a que el resto de los niveles aún tienen un carácter inacabado.

El nivel en cuestión está inspirado en el concepto de campo social de Bourdieu (1990/1992, p. 72), como una configuración de relaciones objetivas entre posiciones diferenciadas y socialmente definidas, donde tienen lugar relaciones de fuerzas de dominación

por la conservación o la subversión de la estructura distributiva de un capital específico.

En otras palabras, el campo es una red de relaciones entre sujetos y/o instituciones que comparten propósitos e intereses particulares y cuyas inmanentes leyes de funcionamiento existen independientemente de la voluntad y de la conciencia del individuo, al tiempo que condicionan el carácter de los hábitos de los agentes sociales, en dependencia de sus posiciones al interior del espacio social<sup>11</sup> (BORDIEU, 1990)<sup>12</sup>.

Otra de las características del campo<sup>13</sup> a resaltar aquí, por su vigencia para el cumplimiento de los objetivos aquí propuestos,

---

<sup>11</sup> Es necesario aclarar que “el espacio social” aún cuando en algunos momentos el citado autor lo trata para referirse al campo, y a los efectos de este trabajo resulta válido, la noción del mismo trasciende la del campo, en tanto el espacio social es para Bourdieu un espacio de diferenciación condicionado por la distribución de una especie de capital particular, y no limitado desde un sentido geográfico, o sea que, si bien el campo constituye un espacio social (porque en él también tienen lugar relaciones entre distintas posiciones, donde en cierto modo se comparten propósitos e intereses comunes), la idea de concebirlo de manera inversa es desacertada, pues las relaciones al interior del espacio social no presentan necesariamente esta singularidad y los diferentes capitales (económico, cultural, social y simbólico) operan como principio de segregación, más que como objeto de fuerzas de dominación por la conservación o la subversión de la estructura de la distribución de dichos capitales (BOURDIEU, 1993).

<sup>12</sup> Op. Cit.

<sup>13</sup> En este sentido, también se debe reconocer que, según este autor, tales propósitos e intereses de los agentes sociales o instituciones inmersas en un campo particular, condicionados por las lógicas y necesidades propias de éste último, presentan creencias y significados que resultan algunos de los principios elementales de pertenencia al campo y sustentan las posibles estrategias o acciones acometidas para la consecución de los mismos (BORDIEU, 1990); cuestiones que justifican la importancia de reconocer un nivel subjetivo para el análisis de esta problemática. A esto, se le debe agregar el reconocimiento de un nivel práctico, desde la hora en punto en que, para Bourdieu, los condicionamientos de las lógicas y las necesidades del campo a los hábitos de los agentes sociales, pueden apuntar a acciones o estrategias dirigidas tanto a conservar como a transformar el volumen de las estructuras de los capitales válidos para determinado campo (BOURDIEU, 2004, p. 159-172).

es la llamada metáfora de los “juegos” cuyos sentidos se pueden resumir en: primero, que el juego es una actividad sometida a reglas, tanto explícitas como implícitas, reconocidas e interiorizadas por los agentes; segundo, que el juego remite al desarrollo mismo de un universo de estrategias que, adaptadas a la infinidad de situaciones posibles y concretas, definen la estructura del campo; es decir, el juego resulta el poder de invención y de improvisación del habitus frente a un mundo de posibilidades para visualizar y conquistar el porvenir cuyo carácter está mediado por el volumen y la estructura de los diferentes capitales validados y reconocidos en la propia dinámica del campo (BOURDIEU, 1974/1993).

Tomando en consideración algunos de los argumentos ofrecidos acerca del concepto de campo social, es oportuno destacar que el nivel estructural antes señalado refiere la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones de los actores locales y demás instituciones que conforman el gobierno municipal, definidas por los intereses particulares y por las reglas y procedimientos legales y legitimados, así como por los tipos de capitales o recursos que al interior de este campo se reconocen como válidos, y la estructura y el volumen que de los mismos tienen los respectivos agentes.

La esencia de tal nivel estructural deriva en ciertas cuestiones importantes desde un punto de vista empírico. La primera consiste en prestar atención a las posiciones ocupadas por las instituciones que conforman los gobiernos municipales y por los demás actores locales, analizando el modo en que las reglas y los procedimientos legales que las definen, reflejan capacidades y oportunidades para que éstos incidan, activa o pasivamente, en los procesos de información, consulta, identificación de necesidades, trazado, ejecución y evaluación de estrategias, vinculadas con la transformación del territorio en determinada dirección deseada.

Mientras tanto, la segunda cuestión propicia insistir en la identificación del conjunto de reglas y procedimientos no contenidos en los documentos legales, pero legitimados como válidos para incidir de alguna manera en los procesos mencionados, ya que, según la propuesta teórica analizada aquí, las realidades sociales también están compuestas por estructuras objetivas no necesariamente palpables, pero si potencialmente influyentes en la naturaleza de las prácticas.

Asimismo, partiendo de que, según Bourdieu, el volumen y la estructura del capital validado en determinado campo determina la estructura y el funcionamiento del mismo, este nivel estructural proyecta una tercera cuestión, que radica en precisar no sólo los recursos y poderes (económicos, políticos, culturales y/o simbólicos) reconocidos como válidos o efectivos, en el ejercicio de tales capacidades y oportunidades legalmente otorgadas; sino el volumen y la estructura que, de los mismos, presentan algunos actores locales y demás agentes vinculados a las instituciones del mencionado órgano.

Conjuntamente, esos argumentos ofrecidos, sin lugar a dudas respaldan una serie de interrogantes (¿Cómo se organizan y subordinan las instituciones del OMPP de Cárdenas y demás actores locales? ¿Cómo las reglas y funciones que norman el funcionamiento de todos los actores reflejan determinadas capacidades y oportunidades para incidir en los procesos de concepción e implementación de estrategias? ¿Qué procedimientos están establecidos, legalmente o no, para ejercer tales capacidades y oportunidades? ¿Cuáles tipos de recursos tienen mayor peso relativo en el ejercicio de la participación por parte de todos los actores locales? ¿Cómo se encuentran distribuidos entre los diferentes actores, los principales recursos para ejercer de manera eficiente la participación?) cuyas

respuestas facilitará cumplir con el objetivo de identificar el modo en que la participación se refleja en los componentes estructurales, tanto legales como tácitos, que configuran los gobiernos municipales en Cuba; todo lo cual podrá apreciarse en el siguiente apartado.

### **DESARROLLO PARTICIPATIVO EN LA SOCIEDAD CUBANA ACTUAL: repensando los gobiernos municipales desde una perspectiva estructural**

Como primer componente estructural a analizar desde un enfoque participativo, se encuentran las reglas legales correspondientes a las posiciones ocupadas por las instituciones que conforman los gobiernos municipales y por el resto de los actores existentes a esta escala.

En ese sentido, con relación a los asuntos de carácter municipal, tales reglas señalan que el órgano superior del Estado es la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP). Ésta se rige por los principios de centralismo democrático en su funcionamiento y, por tanto, dentro de las normas establecidas por la Ley, es soberana en cada una de las instancias del poder popular, para acordar y decidir sobre temas de su competencia y jurisdicción (CONSEJO DE MINISTROS, 1974, p. 107-110).

En algunos de los artículos de la Constitución de la República de Cuba, relacionados directamente con esta entidad gubernamental, se expresa que, para el ejercicio de sus funciones (entre las que cuenta controlar y atender las acciones o estrategias implementadas por los diversos actores locales para promover el desarrollo del territorio), dicha Asamblea Municipal del Poder Popular debe proceder en coordinación con las organizaciones sociales y de masas, así como apoyarse en las comisiones de trabajo, en los consejos populares, en el consejo de la administración y en la

iniciativa y amplia participación de la población.

Las Asambleas del Poder Popular, constituidas en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional, son los órganos superiores locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen gobierno. (...) Para el ejercicio de sus funciones, las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y amplia participación de la población y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales. (...) Dentro de los límites de su competencia, las AMPP tiene las atribuciones siguientes: (...) ejercer la fiscalización y el control de las entidades de subordinación municipal, apoyándose en sus comisiones de trabajo (CONSTITUCIÓN, 2010, p. 105-106)<sup>14</sup>.

Indudablemente, los citados artículos respaldan, de forma genérica, la intención de asegurar la participación como principio de la práctica gubernamental; sin embargo, un enfoque activo de dicha participación no se puede definir, pues no resultan suficientemente visibles las cuotas de poder asignadas a organizaciones sociales y de masas, como la Asociación de Economistas y de Combatientes, la UNEAC, la AHS etc. y, respectivamente, los CDR y la FMC, para que puedan incidir en la toma de decisiones, en relación con determinados asuntos del territorio o en los procesos de información, consulta, identificación de necesidades, trazado, ejecución y evaluación de estrategias para el desarrollo.

Más bien, al no quedar explícita la naturaleza de tal coordinación con algunas de estas cardinales estructuras

---

<sup>14</sup> Particularmente, esto se puede apreciar el artículo 103 y en el inciso (ch) del artículo 106 de la Constitución de la República de Cuba.

(organizaciones sociales y de masas), el principio de dicha práctica gubernamental, cuando no queda a la discreción de los actores, fundamenta una participación que básicamente descansa en tener cuotas de poder para incidir, exclusivamente, en algunas de las etapas de la gestión social de gobierno, como pueden ser los procesos de información, de identificación de necesidades y de ejecución de estrategias para satisfacerlas.

Ello tendría lugar, por cuanto el término coordinación no implica necesariamente participación en un amplio sentido del término, pero sí informar, debatir o dar constancia sobre las decisiones tomadas o a tomar, sin que esto implique capacidad para decidir en cuestiones significativas al interior de los procesos de gestión de gobierno para el desarrollo.

Esa situación, sumada a la evidente ausencia de una delimitación precisa de las características de la participación de los actores citados, como principio del funcionamiento de la AMPP, al tiempo que no permite concebir explícitamente el involucramiento pleno de las mismas en todos los asuntos relacionados con los procesos de transformación del territorio en una dirección deseada por todos, deja cobertura para disímiles interpretaciones sobre este concepto y, por tanto, puede tornar irreal y/o difícil de concretar activamente esta práctica social (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1995, Artículo 4).

Por su parte, al Consejo de Administración Municipal (CAM) se le atribuye el derecho a participar en la elaboración de los proyectos y presupuestos correspondientes a las entidades subordinadas (u otras instancias) para el cumplimiento de sus actividades y a elaborar y proponer, a la AMPP, dichos proyectos y presupuestos dentro del marco de lo establecido por el Consejo de Ministro y Consejo de Administración Provincial. Propiamente, le

incumbe interesar ante el Organismo de Administración Provincial, o mediante esta ante el organismo de la Administración Central del Estado correspondiente, la revisión de normas dictadas que no se ajusten a disposiciones legales vigentes o lesionen los intereses del municipio (LEY 91 DE LOS CONSEJOS POPULARES, 2000).

Esas normativas del CAM muestran un enfoque de participación más pasivo que activo, en tanto los derechos que se le atribuyen están mayormente relacionados con la realización de proyectos o estrategias y su respectiva presentación a la AMPP, a modo de propuesta. A la par, cuando se habla de que el CAM participa en la elaboración de los proyectos correspondientes a las entidades subordinadas, se excluyen esencialmente tres aspectos que pudieran otorgar un carácter más activo al tipo de participación diseñada para esa estructura de gobierno.

Tales aspectos son: en primer lugar, no se señala el derecho a participar en otros momentos de la gestión de gobierno, como pueden ser los procesos de consulta, identificación de necesidades, ejecución y evaluación de estrategias para el desarrollo local. En segundo lugar, no se determinan los límites o contenidos de esa participación en la elaboración de los proyectos, es decir, no queda claro si la participación del CAM consiste en que pueda incidir en las líneas esenciales del mismo, proponiendo transformaciones. Por último, existen actores locales no representados directamente en ese consejo cuyas valoraciones y realidades sociales pudieran perfeccionar la gestión de gobierno y la toma de decisiones sobre la base de procesos de participación más activa que pasiva. Tal es el caso de las Filiarias Universitarias Municipales y de importantes organizaciones no gubernamentales como la ANEC.

Respecto a los Consejos Populares, la labor de controlar, fiscalizar y exigir con la participación activa del pueblo, el estricto

cumplimiento de lo establecido en cuanto a la calidad de los servicios a la población, instituye la principal encomienda. Igualmente, los presidentes de estos consejos tienen la potestad para proponer cambios en la dirección de las entidades municipales y dirigirse al presidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular (APPP), Asamblea Municipal Poder Popular (AMPP) e incluso al presidente del Consejo de Estado, en caso de no respuesta ante determinados planteamientos.

También, en sus reglamentos, no sólo se define la participación como eje central del funcionamiento de esta estructura, sino los momentos que debe contemplar la misma, como son: la identificación de los problemas, el trazado de soluciones, adopción de decisiones, así como la planificación, desarrollo y evaluación de las acciones ejecutadas en cada consejo

El Consejo Popular, mediante métodos participativos de trabajo, coordina e integra a los delegados, las organizaciones de masas, instituciones, entidades y vecinos en general, para: a) identificar de forma sistemática los problemas y necesidades que afectan 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) decidir la estrategia de trabajo para desarrollar, en un período determinado, las actividades que se propongan; d) realizar la evaluación y control de los resultados de las acciones desarrolladas (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 2000, Artículo 38).

En conjunto, todos estos aspectos que legislan los roles y el funcionamiento de los Consejos Populares demuestran cómo esta estructura está llamada a cumplir con un enfoque activo de participación, cuando se trata esencialmente de asuntos a nivel del barrio o de las circunscripciones en las que ejerce poder.

No obstante, si se analizan sus roles en medio de las interrelaciones con el resto de las instituciones y actores locales que conforman los gobiernos municipales, quedaría en duda tal tipología de participación, en tanto no se observa claramente sus cuotas de poder para incidir considerablemente en la toma de decisiones en lo concerniente a las cuestiones sobre el desarrollo a nivel municipal. En este caso, su labor queda mayormente relegada a la implementación de acciones para la transformación del territorio, a mantener informado a la AMPP sobre las demandas y necesidades del pueblo y a controlar las actividades de las entidades económicas y de servicios, así como al cumplimiento de alguna directiva de la AMPP o de otra estructura superior.

Esos últimos argumentos son posibles apreciar en los artículos 53 y 54 de la “Ley 91 de los Consejos Populares”, los cuales plantean que las direcciones administrativas, empresas y unidades presupuestadas, además de que deben tener informados a los presidentes de los consejos populares y delegados sobre aquellas cuestiones relacionadas con los asuntos que afectan los intereses y las necesidades de la población, les corresponde crear condiciones organizativas necesarias para que los mismos puedan efectuar contacto con el dirigente o funcionario competente y poder analizar los asuntos pertinentes.

Todas estas ideas pueden traducirse en que los Consejos Populares sólo gozan de cuotas de poder para incidir en ciertas etapas de la gestión de gobierno para el desarrollo, como son: los procesos de información, de identificación de necesidades y de ejecución de estrategias para satisfacerlas<sup>15</sup>. A esto se le debe agregar que la

---

<sup>15</sup> Este planteamiento se puede considerar válido, a pesar de que los presidentes de los Consejos Populares tengan potestad para proponer cambios en la dirección de las entidades municipales; cuestión con la que, incluso, en la práctica se pueden constatar ciertas inconformidades, en el caso del gobierno municipal estudiado.

consulta para la toma de decisiones no está comprendida entre los momentos que debe contemplar el funcionamiento participativo de tal Consejo, y que los momentos de identificación y decisión de posibles estrategias para satisfacer las necesidades están concebidas para el ámbito barrial, o sea, para las interrelaciones con los actores locales subordinados a los Consejos Populares, no siendo expresamente así para los actores o estructuras gubernamentales superiores del municipio.

De esa forma, se hace evidente la necesidad de perfeccionar los estatutos de un actor tan importante para la participación activa en los procesos de desarrollo, como son los Consejos Populares, con el propósito de fundamentar un funcionamiento gradualmente eficaz de los mismos, en concordancia radical con la máxima socialista de viabilizar la participación activa de pueblo y de todos los actores locales, en las decisiones sobre los asuntos del territorio.

Mientras tanto, los delegados de circunscripción, electos por el pueblo a la AMPP, están llamados a cumplir un rol fundamental si de participación se trata, pues tienen derecho a participar con voz y voto en las sesiones de la propia Asamblea Municipal y en las reuniones de las Comisiones y Consejos Populares de las que forman parte, haciendo análisis y proposiciones sobre las cuestiones tratadas. Acerca del mismo, se proclama que su principal deber es trabajar en el Órgano del Poder Popular que integra en la búsqueda de soluciones a los problemas que plantean las masas (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1999, p. 4).

A su vez, les atañe el conocimiento periódico sobre la gestión de la Asamblea Municipal, del Consejo de Administración Municipal y la proyección del trabajo en el territorio para, así, coadyuvar a la preparación de tal proyección y cumplir eficientemente sus funciones; entre las que cuenta, desplegar diversas iniciativas en el

territorio y buscar solución a los problemas que enfrente el órgano del poder popular (IBÍDEM, 1995, p. 20).

Estas diligencias no hacen del delegado un ente activo en la toma de decisiones, pues, según el artículo 113 de la Constitución, su labor se limita, generalmente, a tramitar a la AMPP las opiniones, necesidades y dificultades de sus electores, informar a estos sobre su gestión personal y la gestión del gobierno en cuanto a la solución de necesidades del territorio, entre otras. Es decir, en ningún momento quedan explícitas las capacidades del delegado para incidir o controlar alguna estrategia o acción en sus líneas esenciales y tampoco se señala la posibilidad de participar en ciertos momentos de la gestión del gobierno, como pueden ser: los procesos de consulta para tomar decisiones, el trazado de estrategias y la evaluación de las mismas.

En relación con las entidades administrativas y direcciones sectoriales (dígase Salud, Educación, Cultura, Vivienda, MINCIN etc.), éstas se subordinan a la AMPP correspondiente y a su comité ejecutivo y rinden cuentas periódicamente y por separado ante estos órganos, a través de frecuentes despachos.

El Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular define que tales actores deben analizar en reuniones periódicas la marcha integral de su trabajo y conocer todo lo relativo a la atención y tramitación de las quejas y los planteamientos formulados por los ciudadanos, así como atender y apoyar a las organizaciones sociales y profesionales del territorio, a las comisiones de Trabajo de las Asambleas Nacionales, Provinciales y Municipales, a los Consejos Populares y a los delegados de circunscripción; todo esto con el propósito de contribuir al logro de objetivos concretos en materia de desarrollo local (IBÍDEM, 1995, p. 37-40).

En general, dichos argumentos no señalan más que una participación pasiva en los procesos de gestión de gobierno,

pues tampoco se deja en claro alguna cabida para intervenir significativamente en los asuntos del territorio, pese a que se reconozca su centralidad en las reuniones para facilitar la coordinación de los esfuerzos locales en beneficio del territorio.

En el caso de las organizaciones políticas, de masa y otras no gubernamentales (como las iglesias), se vislumbra la participación como presencia en calidad de integrantes del Consejo Popular y sus funciones consisten esencialmente en: movilizar a la población y organizar tareas e implementarlas en las demarcaciones barriales correspondientes.

Las organizaciones de masas agrupan a amplios sectores de la población, representan sus intereses y, en virtud de lo establecido en la Constitución de la República, pueden participar en los Consejos Populares y contribuir al cumplimiento de sus funciones, mediante sus representantes, los de otras instituciones y entidades, junto con los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, para el mejor desempeño de las actividades que tienen lugar en el ámbito de sus respectivas demarcaciones (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 2000).

Amén de que tales organizaciones (como son los CDR y la FMC) fungen como importantes eslabones movilizativos en cada barrio y cumplen un rol importante en el desarrollo de actividades de prevención social y de salud, entre otras de corte sociopolíticas, no se expresa claramente si tienen potestad para participar directamente en la toma de decisiones relativas a alguna acción o estrategia de desarrollo, con cierta agravante en el caso de las asociaciones religiosas, para las cuales no se confirman estatutos que las reconozcan con capacidades para ejercer la participación a nivel institucional local.

No obstante, es valido aclarar que las normas jurídicas

relativas a esas organizaciones, de alguna manera reflejan ciertos criterios de participación en los procesos de desarrollo, pero fundamentalmente en los asuntos de corte sociopolítico, pues expresan el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a elegir, controlar y revocar a los gobernantes elegidos.

Hasta aquí, se puede distinguir cómo, en el orden jurídico referente a las reglas de las instituciones vistas, predomina un contexto generalizador sobre la participación, en tanto no quedan precisadas reglas que proporcionen, a los diversos actores locales, significativas cuotas de poder para involucrarse en todos los procesos de toma de decisiones, principalmente cuando se habla de formulación, ejecución, implementación y evaluación de las políticas o estrategias para la transformación social.

En semejante circunstancia, se encuentran otros aspectos estructurales configuradores del sistema de interrelaciones participativas de los gobiernos municipales; justamente, estos son, por una parte, las reglas tácitas que se han construido en dicho sistema; por otra, los procedimientos y espacios concebidos constitucionalmente para ejercer la participación a esta escala.

De modo general, en lo correspondiente a las reglas tácitas, se pudo entrever mediante el discurso de los entrevistados, que el gobierno local se establece como máximo y único responsable de la toma de decisiones sobre los asuntos de territorio, mientras que actores como delegados de circunscripción, presidentes de Consejos Populares, funcionarios del CITMA, de la Filial Universitaria Municipal y de organizaciones sociales (ANEC), se instituyen como meros receptores y emisores de información, sin significativas cuotas de poder que les permita no sólo obtener información sobre los procesos para el desarrollo del territorio, sino ser consultados para la toma de decisiones, así como incidir en la identificación de sus

propias necesidades, en el trazado de estrategias para satisfacerlas y en la ejecución y evaluación de las mismas.

Otra normativa latente a considerar consiste en que las decisiones tomadas por el gobierno no se deben cuestionar o contradecir, por cuanto pudieran conllevar a la construcción de una imagen negativa como actor local, portador de propuestas válidas para capitalizar las potencialidades del territorio, desde el campo político, económico, administrativo y/o social; argumentos que se pudieron identificar a partir no sólo de ciertas actitudes de recelo observadas a la hora de realizar las entrevistas, sino de algunas palabras que las fundamentan: “No quisiera tener problemas a raíz de lo que he expresado”. “Me gustaría que no dijeras mi nombre para así no herir a nadie y evitar desavenencias”. “Desearía que esta conversación fuese anónima para evitar que mis críticas sean malinterpretadas”<sup>16</sup>.

Al unísono con la existencia de esas reglas tácitas, llama la atención otro elemento estructural de ineludible referencia, por la significativa influencia que tiene en el carácter participativo del sistema de interrelaciones que se estudia.

Sobre la base de la idea de Bourdieu (2002, p. 95-112), referente a los capitales (social, económico, cultural, político, legal, simbólico etc.) como conjunto de recursos efectivamente utilizables en determinado campo y, por tanto, con mayor peso en el funcionamiento del mismo, es pertinente afirmar que dicho

---

<sup>16</sup> Es necesario advertir que las informaciones relacionadas con las reglas tácitas no pretenden ser generalizadas hacia todos los gobiernos municipales cubanos, pues la muestra seleccionada nos es representativa de todas las experiencias producidas en este sector. Aunque en este sentido sería bueno reconocer una probable generalización de dichas informaciones, a partir de su posible vínculo con el carácter formal y verticalista de la participación, que varios investigadores cubanos reconocen en el contexto nacional, como bien se planteó en el segmento introductorio.

elemento se trata del capital simbólico que atesora el gobierno y sus máximos representantes, a raíz del considerable volumen del capital legal que los respalda, como autoridad a escala local.

En otras palabras, los gobiernos municipales gozan de gran reconocimiento como plena autoridad entre los actores locales, por todo el aparato legislativo que lo respalda y le otorga potestad para tomar decisiones, sin la imprescindible condición de que el resto de los actores intervengan en todos los procesos de gestión<sup>17</sup>.

Ese reconocimiento, además de ser evidente en el hecho de que, desde el punto de vista legislativo, no constan normativas que otorguen facultades a todos los actores para incidir significativamente en todos los procesos de gestión social de gobierno, se aprecia en las respuestas de la mayoría de los entrevistados ante la interrogante *¿quién toma las decisiones sobre los asuntos del territorio?: es la AMPP o el gobierno municipal quien toma las decisiones, puesto que es la única facultada para ello.*

En cuanto a los procedimientos concebidos constitucionalmente para ejercer la participación a escala municipal, se puede comentar que, en los documentos analizados<sup>18</sup>, no resulta notable la existencia de alguno que facilite el ejercicio de ciertas capacidades y oportunidades para incidir en la toma de decisiones o en los procesos de información, consulta, identificación de necesidades, trazado de alguna estrategia para el desarrollo, ejecución y evaluación de la misma.

En realidad, los procedimientos establecidos legalmente

---

<sup>17</sup> Es oportuno reiterar que informaciones como estas pueden ser variables en determinados contextos del ámbito nacional, aunque el autor de este trabajo considera la probabilidad de que sea válida para la mayoría de las experiencias de los gobiernos municipales.

<sup>18</sup> En este caso: Constitución de la República de Cuba; Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular; Ley 91 de los Consejos Populares y Apuntes sobre las responsabilidades y la labor de los delegados a las Asambleas Municipales.

consisten en la nominación, la elección, la revocación y el control y, especialmente, también están relacionados con el ejercicio de la participación en el plano sociopolítico y a nivel de circunscripción y de Consejos Populares.

A través de la nominación y de la elección, las personas que, en su condición de ciudadanos cubanos integran la comunidad, tienen la posibilidad y el derecho de proponer y elegir los candidatos a Delegados de sus respectivas circunscripciones, los que, a su vez, nominan y eligen a los presidentes y vicepresidentes del Consejo Popular; quedando nominados y elegidos aquellos que obtengan mayor cantidad de votos (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1992).

Entretanto, el tercer procedimiento mencionado fundamenta la revocación y/o renovación de los cargos electos en el Consejo y en la circunscripción, siempre que los electores y Delegados estimen conveniente, según las diferentes causas establecidas para esto. Entre ellas: en caso de que se exprese alguna opinión en contra de la permanencia en el cargo de cierto/a presidente/a de Consejo Popular o delegado/a, por enfermedad o accidente que le impida cumplir sus obligaciones; por inhabilitación para ejercer cargo público, por incumplir las obligaciones o incurrir en conductas incompatibles con el honor de ser representante del pueblo ante un Órgano del Poder Popular, entre otras<sup>19</sup>.

Por último, el procedimiento de control insiste en que los Consejos Populares deben controlar y fiscalizar las entidades económicas y de servicio enclavadas en el territorio, en lo relativo a sus respectivos funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones. Asimismo, los presidentes de tales consejos constantemente rendirán cuenta de su gestión a los delegados y a la Asamblea

---

<sup>19</sup> ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1995.

Municipal, cuando esta lo solicite.<sup>20</sup> Mientras los electores de determinada circunscripción, en conjunto con las organizaciones de masas, ejercen control sobre los delegados, desde la hora en punto en que estos deben rendir cuenta de sus actuaciones y pueden ser revocados de sus cargos por los motivos mencionados (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 2010, p. 71-72)<sup>21</sup>.

Otra forma de control, que no necesariamente tiene que ver con el enfoque de participación activa manejado en el presente material, se puede apreciar en el hecho de que los delegados tienen no sólo la obligación de demandar (a quien corresponda) la adopción de medidas para resolver los problemas de los electores, sino el derecho de dirigir preguntas a los dirigentes de la Asamblea Municipal, a los miembros de comisiones y del Consejo de Administración, así como a los directores de entidades administrativas.

Acerca de los mismos delegados, se establece que deben crear y dirigir comisiones de vecinos con el propósito de controlar y fiscalizar el funcionamiento de las administraciones locales (Comisiones de consumidores), de promover diferentes actividades en la circunscripción que representa (Comisiones de cultura, deporte, recreación) y de proponer y ejecutar acciones para dar solución a determinadas problemáticas en el ámbito social (Comisión de prevención y atención social).<sup>22</sup>

En lo que concierne a los Consejos Populares, están definidos otros tipos de procedimientos, como son: las visitas a los centros ubicados en su jurisdicción, los contactos con trabajadores y funcionarios, las reuniones y la fiscalización especializada que solicite. Como se puede apreciar, ninguno de estos asegura la

---

<sup>20</sup> Id. 2000.

<sup>21</sup> Esto se puede constatar en el capítulo IX, titulado: Los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales.

<sup>22</sup> ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1999.

participación activa en la toma de decisiones, pues más bien apuntan a facilitar el cumplimiento de una de las atribuciones otorgadas al presidente; en este caso, la de controlar, chequear y fiscalizar el funcionamiento de las unidades y centros que le atañen.

Ahora bien, los espacios delimitados legalmente para ejercer la participación en el ámbito institucional no escapan de esta realidad descrita que identifica, con una participación pasiva, el conjunto de reglas y procedimientos que configuran los gobiernos municipales como sistema de interrelaciones.

A ese respecto, los principales espacios constituidos son: las sesiones de las Asambleas Municipales, las reuniones de las comisiones, los diferentes despachos<sup>23</sup> y las rendiciones de cuenta.

En el sistema legislativo, que puntualiza el funcionamiento de las sesiones de la Asamblea Municipal del Poder Popular, se puede apreciar que el sentido de las mismas apunta, fundamentalmente, a propiciar una participación cuyas características permiten ubicarla en los límites de un enfoque pasivo.

Ello se debe a que, explícitamente, no se señalan dichas sesiones como espacios para discutir, diseñar y evaluar políticas y/o estrategias para el desarrollo y, además, a que las funciones manifiestas consisten exclusivamente en: dar a conocer los resultados logrados mediante las actividades de determinadas instituciones locales; informar sobre el cumplimiento de los acuerdos y disposiciones adoptados por la Asamblea Municipal en sesiones anteriores; discutir los temas que con antelación hayan presentado los delegados al presidente<sup>24</sup>; notificar los estudios realizados por

---

<sup>23</sup> Los despachos de los delegados con los presidentes de los Consejos Populares, de los presidentes de los Consejos Populares y demás administrativos con la presidenta de la Asamblea Municipal.

<sup>24</sup> Lógicamente, teniendo en cuenta las funciones del delegado, es muy difícil esperar que los posibles temas presentados para ser discutidos en las sesiones de

las comisiones de trabajo que se consideren deben ser sometidos a la Asamblea; aprobar algún movimiento de cuadro; así como rendir cuentas de su labor los delegados a la Asamblea Provincial del Poder Popular y el Consejo de Administración Municipal, cuando corresponda.

Algo similar ocurre con las reuniones de las comisiones y los diferentes despachos, pues en las normativas que precisan sus respectivas lógicas, no queda explícito si la esencia de estos espacios trasciende el mero hecho de tener que, como principal propósito, analizar y controlar el funcionamiento de las entidades económicas y de servicios o cualquier otra problemática del territorio.

Inclusive, si se analizan las funciones que los delegados de circunscripción están llamados a cumplir, tanto en las reuniones y los despachos mencionados como en las sesiones de la Asamblea Municipal (las que estipulan que los delegados deben promover la participación real de sus electores en la solución de problemas de la colectividad y participar en la toma de decisiones como representante de los intereses de la comunidad que representa), se podrá inferir que, por lo general, estos escenarios no propician desarrollar procesos participativos, donde se consulten a todos los actores locales para tomar decisiones y donde se diseñen y evalúen estrategias para la transformación del municipio, en una determinada dirección deseada por todos o por la mayoría de los actores<sup>25</sup>

Por su parte, las normas referentes a las rendiciones de cuenta de los delegados muestran contenidos que, si bien apuntan a definir tales rendiciones como un espacio para la participación, la esencia de las mismas no refleja en enfoque participativo en toda su magnitud.

---

AMPP, estén relacionados con la toma de decisiones en aspectos fundamentales y el trazado de estrategias, puesto que estas cuestiones no están claras en las normativas referidas a estos.

<sup>25</sup> ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1995.

Por ejemplo, en las características y en los objetivos concernientes a estos espacios, se enaltece la idea de que las rendiciones de cuenta son un deber de los delegados y se soslaya el hecho de que, al mismo tiempo, sean para los electores un derecho instituido a tomar parte activa en todos los procesos de gestión de gobierno<sup>26</sup>.

Asimismo, se enfatiza en que esas constituyen una vía para socializar informaciones sobre las problemáticas de la circunscripción y para promover el análisis colectivo de las mismas, en busca de posibles soluciones; sin embargo, no se muestra un proceso de participación esencialmente activo, en tanto son inadvertidas las posibilidades o las reales cuotas de poder para que los diversos actores locales incidan, directamente, en otros momentos de la gestión gubernamental, como pueden ser la consulta para la toma de decisiones, el trazado de estrategias, la ejecución, el control y la evaluación de las mismas.

Hasta aquí, queda demostrado cómo, a nivel estructural, perduran importantes elementos definitorios de la esencia de los gobiernos municipales en Cuba que, a pesar del interés del Estado cubano por potenciar el carácter democrático y socialista del sistema social, hacen de estos gobiernos un principal actor para el desarrollo, con limitaciones para movilizar activos procesos de participación en las transformaciones municipales orientadas hacia una dirección deseada, a partir de los intereses y las necesidades locales concretas, de tipo económica, política, medioambiental y sociocultural.

En otras palabras, se pudo constatar que los componentes estructurales señalados no facilitan plenas capacidades y oportunidades legales para que los disímiles actores municipales puedan incidir respectivamente en los procesos de información,

---

<sup>26</sup> ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 1999.

consulta, identificación de necesidades, trazado, ejecución y evaluación de estrategias para la transformación del territorio, es decir, para el desarrollo.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

De manera general, se puede precisar que, si bien el Estado y diversos autores nacionales (DILLA, 1996; GARCÍA BRIGOS, 1998; DEL RIO, 2002) han insistido en destacar el carácter participativo de las estructuras gubernamentales a nivel municipal, los diversos componentes que configuran tales estructuras (reglas, procedimientos, recursos y espacios) dan crédito a la necesidad de repensar los gobiernos municipales en Cuba, pues aún distan de un carácter significativamente activo en materia de participación. La generalidad a la cual tributan dichos componentes consiste en advertir una participación meramente pasiva, ya que, en cada uno de los aspectos que conforma este nivel, sólo se reflejan capacidades o ciertas cuotas de poder para incidir en algunas de las etapas de la gestión social de gobierno, principalmente en los procesos de información, de identificación de necesidades y de ejecución de estrategias para satisfacerlas.

Ahora bien, si los planteamientos realizados hasta el momento se analizan desde algunos de los rasgos de la teoría de Pierre Bourdieu, en este caso, desde la idea relativa a las reglas, los procedimientos y espacios legales, como componentes de la estructura del campo (que determina las prácticas al interior del mismo y las experiencias subjetivas, al tiempo que está determinada por estas), se podrá deducir que el funcionamiento de los gobiernos municipales y de los demás actores locales, mayormente tenderá a reproducir la perspectiva de participación esencialmente pasiva que

proclama su diseño de organización a este nivel.

Eso puede deberse a dos razones fundamentales. Primero a que ese conjunto de normativas han respondido a los intereses estatales de promover una planificación centralizada a todos los niveles que, aún cuando se le atribuye un carácter socialista, es un proceso sumamente complejo y todavía en edificación (por todas las adversidades históricas que han acompañado el país por medio siglo), cuyos contenidos insisten hoy, mayormente, en garantizar la propiedad del pueblo sobre los medios fundamentales de producción y la redistribución equitativa de todo tipo de recursos y oportunidades para promover el desenvolvimiento y la dignidad de todos los ciudadanos (CONSTITUCIÓN, 2010, p. 17-34).

Lógicamente, aquí hay que resaltar que dicha centralización en Cuba constituyó una estrategia válida en determinado contexto de nuestra historia revolucionaria, para asegurar el desarrollo de sectores estratégicos y la redistribución equitativa de los recursos y las oportunidades para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. No obstante, en la actualidad existe un consenso relativo a la necesidad de un giro en este sentido y se pretende implementar una planificación más descentralizada, como bien se puede apreciar en los nuevos lineamientos del modelo económico y social del país, donde se procura otorgar otras capacidades a los órganos municipales.

Segundo, tal situación también responde a que las normativas tienen en sí misma un alto poder coercitivo sobre la praxis de los actores locales, que escapa de sus conciencias y voluntades y que, en efecto, si sus contenidos no reflejan explícitamente un enfoque activo de la participación, resultará un tanto difícil que ésta exista.

Además, atendiendo a que los intereses de centralización socialista reflejados en el sistema normativo constituyen principios

básicos de pertenencia al campo gubernamental, es posible testificar que estos serán defendidos cabalmente por las instancias superiores municipales, lo que entraría en contradicción con una participación activa, hasta tanto no se expliciten claramente otros intereses legales en las normativas de los órganos municipales, que apunten a redistribuir cuotas de poder para incidir en la toma de decisiones y asistan a un enfoque de participación activo en los municipios.

## REFERENCIAS

AGUIRRE ROJAS, Carlos Antonio. *Wallerstein y el diagnóstico sobre el mundo contemporáneo. La Insignia. México. 2004.*

ALBURQUERQUE, FRANCISCO. *Metodología para el Desarrollo Económico Local. ILPES. Santiago de Chile. Chile. 1997.*

AROCENA, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CELAH). Universidad Católica del Uruguay. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 1995.*

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. *Constitución de la República de Cuba. Editora Política. La Habana. Cuba. 2010.*

BOURDIEU, PIERRE. *Avenir de classe et causalité du probable. Revue Française de Sociologie. Vol. XV. Pp. 3-42. Documento fotocopiado. 1974.*

\_\_\_\_\_. *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos. Siglo XXI Argentina Editores S.A. Buenos Aires. Argentina, 1975.*

\_\_\_\_\_. *Sociología y cultura. Editorial Grijalbo, S.A. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. D. F, México, 1990.*

\_\_\_\_\_. *Réponses. Pour une anthropologie reflexive. Ed. du Seuil*

Paris. France, 1992.

\_\_\_\_\_. *Cosas dichas*. Editorial Gedisa, S.A. Barcelona, 1993.

\_\_\_\_\_. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Grijalbo. México, 1995

BOURDIEU, PIERRE. *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Edit. Anagrama. Barcelona, 1997.

\_\_\_\_\_. *La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Editorial TAURUS. D.F. México, 2002.

CHAGUACEDA, Armando . Participación ciudadana y espacio asociativo: desafíos en el contexto cubano. En: CHAGUACEDA. (Compilador). *Participación y espacio asociativo*. Editorial Acuario. Centro Félix Varela. La Habana. Cuba, 2008.

DE URRUTIA, Lourdes, et. al. *Metodología, Métodos y Técnicas de la Investigación Social III*. Edit. Félix Varela. La Habana, 2003.

DEL RÍO HERNÁNDEZ, Mirtha. Tesis Doctoral. *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico*. Universidad de La Habana. La Habana. Cuba, 2002.

DÍAS CARBÓ, David. *La participación popular en cuatro experiencias de los Órganos Locales del Poder Popular*. Universidad de La Habana. Cuba, 1998.

DILLA HAROLDO y otros. *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*. Centro de Estudios de América. La Habana, 1993.

\_\_\_\_\_. *Montos comunitarios y municipios en Cuba: conflictos y cooperación. Informe preliminar*. La Habana. Documento fotocopiado, 1996.

DUBOIS, Alfonso. *Conferencia de Desarrollo Humano a escala local*. 26 y 27 de junio, 2009.

FERNÁNDEZ RÍOS, Olga. “*Cuba: participación popular y sociedad*” Ediciones CEA. Cuba, 1996.

GARCÍA BRIGOS, Jesús. *Gobernabilidad y democracia: los órganos del Poder Popular en Cuba*. Edit. Ciencias Sociales. La Habana, 1998.

GONZALES, Aimée y YUNAIMYS, Samper. *Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa*. En: GUZÓN CAMPORREDONDO. (Compiladora). *Desarrollo Local en Cuba. Retos y Perspectivas*. Editorial Academia. La Habana. 2006.

GUZÓN, Ada. *Desarrollo Local en Cuba. Retos y Perspectivas*. Edit. Academia. 2006.

IBARRAMARTÍN, Francisco et al. *Metodología de la Investigación Social*. Editorial Félix Varela. La Habana, 2001.

LIMIA, Miguel. *Sociedad civil y participación en Cuba*. Informe de investigación. Instituto de Filosofía. La Habana, 1997.

LINARES FLEITES, Cecilia, et. al *La participación: ¿solución o problema?* Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”. La Habana. Cuba, 1996.

\_\_\_\_\_. *Participación, Diálogo y debate en el contexto actual*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”. La Habana. Cuba. 2004.

OSIPOV, G. et al. *Libro de Trabajo del Sociólogo*. Editorial Ciencias Sociales. La Habana. Cap. VIII, p. 261-289. 1998.

PAULA ESPINA, Maira Apuntes sobre el concepto de desarrollo

y su dimensión territorial. En: GUZÓN CAMPORREDONDO. (Compiladora). *Desarrollo Local en Cuba. Retos y Perspectivas*. Editorial Academia. La Habana, 2006.

PÉREZ DÍAZ, Addiel. (Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Sociológicas). *Desarrollo local: Estudio sobre las condiciones del gobierno para generar desarrollo local en el municipio de Manicaragua, provincia de Villa Clara*. Departamento de Sociología. Universidad de La Habana, 2010.

PNUD. *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*. Editada por CAGUAYO S.A. La Habana. Cuba. 1997.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Gregorio, et. al. Compilación. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Edit. PROGRAF. Santiago de Cuba, 2002.

RODRÍGUEZ, Boris L. (Tesis de licenciatura en Sociología). *Descentralización y participación en el ámbito local. Estudio comparativo de los consejos populares de Prado y Belén*. Universidad de La Habana, 1997.

TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. *Introducción a los métodos cualitativo de investigación*. Edit. Félix Varela. La Habana, 2002.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Pirámide. Madrid, 1999.

WALKER, R. La realización de estudios de casos en educación. Ética, teoría y procedimiento. En: DOCKRELL y HAMILTON. (Compiladores). *Nuevas reflexiones sobre investigación educativa*. Narsea. Madrid, 1983.

## **RESUMEN**

En Cuba subsiste un notable consenso relativo a la necesidad de agilizar un desarrollo cada vez más participativo a nivel municipal, acorde con las emergentes intenciones estatales de movilizar las capacidades y la descentralización de los gobiernos municipales, como bien se refleja en los lineamientos de la nueva política económica y social del país. Sin embargo, con el propósito de asistir a la implementación de estos lineamientos, aún se consideran insuficientes los estudios que apuntan a analizar los diversos factores, ya sean estructurales, subjetivos y/o prácticos, sobre los cuales se configuran los procesos de participación, especialmente en el ámbito institucional local. En relación con tales argumentos, el artículo que se presenta ofrece un análisis acerca de la manera en que, desde una perspectiva estructural, los gobiernos municipales en Cuba se configuran con un carácter participativo (activo o pasivo), para promover el desarrollo a escala local. Para ello, desde el punto de vista epistemológico, se acude a varios conceptos de la teoría de Pierre Bourdieu, lo que justifica considerar, como algunos de los componentes estructurales a analizar, no sólo las reglas y los procedimientos legales y tácitos que definen las posiciones de las instituciones y los actores que conforman los gobiernos municipales, así como los recursos o capitales efectivos reconocidos para el ejercicio de la participación,; sino la utilización de una metodología básicamente cualitativa y de métodos empíricos como el análisis de contenido y la entrevista en profundidad.

**PALABRAS CLAVES:** Desarrollo participativo. Gobiernos locales. Sistema de interrelaciones.

## **RESUMO**

Em Cuba, ainda há um notável consenso sobre a necessidade de acelerar um desenvolvimento cada vez mais participativo a nível municipal, em consonância com as emergentes intenções do governo para mobilizar as competências e descentralização dos governos locais, como está bem patente nas orientações da nova política de desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, com a intenção de auxiliar a implementação dessas diretrizes, todavia são considerados insuficientes os estudos que precisam analisar os diversos fatores, seja estrutural, subjetiva e/ou prático, sobre os quais são configurados os processos participativos, especialmente no nível institucional local. Por tais argumentos, o presente artigo propõe uma análise de como, a partir de uma perspectiva estrutural, os governos locais em Cuba é configurado com um caráter participativo (ativo ou passivo) na promoção do desenvolvimento local. Para fazer isso, do ponto de vista epistemológico, voltamo-nos para vários conceitos da teoria de Pierre Bourdieu, justificando, como alguns dos componentes estruturais a serem analisados, não só

considerar as regras e procedimentos legais e tácitos que definem as posições das instituições e atores que inteiram os governos municipais, também os recursos ou capitais eficazes ou reconhecidos pra exercer a participação, e a utilização de uma metodologia essencialmente qualitativa e métodos empíricos como análise de conteúdo e entrevista em profundidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento participativo. Governos locais. Sistema de interrelações.