

## PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LA DEFINICIÓN DE INDICADORES DE LÍNEA BASE Y DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

*Irina Francioni\**

### Introducción

La presente ponencia, para el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas en el eje: Democracia y Participación Ciudadana, tiene como objeto proponer herramientas de análisis para diseñar una línea base de investigación para evaluar el capital social en Panamá y su nivel de desarrollo. Esto permitirá definir acciones para orientar las políticas que fortalezcan el capital social y la participación ciudadana, y de esta manera robustecer la equidad, democracia, gobernabilidad y sustentabilidad.

El capital social y la participación ciudadana son la clave para alcanzar y mantener un desarrollo sostenible en los pueblos. Es por ello que no se pueden dejar al azar, sino que deben ser componentes transversales de todas las propuestas que se hagan en un país. La iniciativa

debe partir de una alianza trisectorial entre gobierno, ciudadanos y empresas.

Para poder definir estrategias coherentes y efectivas hace falta conocimiento profundo de los valores, creencias y comportamientos que sustentan los elementos de capital social y participación ciudadana.

El modelo de análisis que se propone aquí nos permitirá identificar algunas de las debilidades y fortalezas del capital social y la participación ciudadana del panameño, así como dar pie para el diseño de instrumentos de medición más precisos sobre el mapa conceptual trazado. Este conocimiento se puede aprovechar para implementar políticas de fomento de capital social y participación efectiva con una forma intencionada, planificada y medida con indicadores.

La ponencia recoge los conceptos básicos de participación ciudadana y capital social. Luego propone modelos de análisis para identificar las fortalezas y debilidades del capital social presente en la sociedad panameña. Y finalmente, ofrece unas líneas estratégicas orientadoras para el fomento del capital social, en donde el liderazgo, las alianzas, la educación en valores y la comunicación son clave en este proceso de crecimiento.

---

\* La magíster Irina Francioni es licenciada en Comunicación Social en la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, tiene un postgrado en Administración Estratégica y Dirección empresarial y una Maestría en Negocios, Negociación y Asesoría Gerencial de la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, Panamá. Es consultora internacional y ha trabajado para organismos internacionales como el BID, Banco Mundial, Transparencia Internacional, Unión Europea, entre otros.

Desde el punto de vista de la confianza, el capital social en Panamá es débil, lo que genera inhibición en la participación ciudadana. Existen factores culturales y de experiencias que limitan la participación de los individuos en actos colectivos. La atomización de la sociedad lleva una ausencia de capacidad de organización. Sin embargo, subsiste una base de capital social latente que con el estímulo adecuado puede aflorar. Entender a la sociedad nos da las llaves para abrirnos a ese estímulo para canalizar las energías que libera a favor de un beneficio colectivo y generación de confianza.

Es importante poder comprender cómo se dan fenómenos, tales como la celebración colectiva de la medalla de oro obtenida por Irvin Saladino en las Olimpiadas; el apoyo frenético a Margarita Henríquez para que ganara el Latin American Idol; el luto sentido por el incendio del autobús donde fallecieron 18 personas; las donaciones por las inundaciones de Bocas del Toro y Chiriquí en noviembre del 2008, entre otros eventos que provocaron movilización ciudadana, lo que demuestra que hay oportunidades de activar el capital social del panameño, explorando su orgullo y solidaridad.

Aun cuando el panameño no participa formalmente en organizaciones tiene consciencia de su importancia, y con la inducción correcta, sus intereses pueden aflorar y ser canalizados positivamente, como se ha observado en casos como los cabildos abiertos y los presupuestos participativos.

El fomento de la participación en una organización colectiva, con miras a las tomas de decisiones sobre políticas públicas o de su entorno cercano, es un proceso de aprendizaje basado en experiencias positivas que refuerzan la confianza de los individuos en su propio poder. En Panamá hay experiencias exitosas para replicar y brindar confianza al ciudadano, al mostrarle que tiene un poder de influencia cierta en su entorno. Conocerlas, estudiarlas y difundirlas contribuirá a tener un mejor sustento para implementar planes y proyectos.

Todos somos responsables de fomentar el capital social, el único capital que garantiza la prosperidad, la equidad, calidad de vida y desarrollo. La ruta se inicia con el conocimiento pleno y hacer uso consciente de derechos y deberes ciudadanos. Participar activamente en política, en la escuela, en las organizaciones que defienden beneficios comunes, es decir, ocupando y creando espacios de participación ciudadana y contraloría social sobre los bienes públicos. Actuando en nuestra vida diaria con base en valores y principios éticos, donde tengamos claro que vivimos en una sociedad donde la visión unipersonal y el "juega vivo" es la pobreza de todos.

Organizarnos para vencer la pobreza, la desigualdad e inequidad, mediante una participación colectiva, dirigida por visionarios con valores, competentes, creativos y buenos comunicadores. Que el gobierno debe ser ejercido por los mejores talentos. Que los ciudadanos honestos, preparados y con visión colectivista

deben participar en política. He allí algunas claves para la prosperidad sustentable.

## 1. Capital social, base de la participación ciudadana

### 1.1. Participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana es amplio y variado. No tiene una forma única de canalización o herramientas de aplicación. Puede ser formal e informal, espontánea o planificada. Eso le da una ambigüedad de definición que tiende a confundir. Participar puede implicar desde elaborar una propuesta de ley, definir el presupuesto de infraestructura de un barrio, cerrar una calle o ser miembro del comité de padres y representantes de una escuela. Se participa en política, en clubes, en la iglesia, en fin, en diferentes ámbitos, de acuerdo con necesidades e intereses. Es un proceso y un derecho humano, como veremos a continuación.

Rafael González Ballar, abogado costarricense, que estudió la participación en Honduras, la define como *“un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> González Ballar, Rafael en: *Consolidación de la participación ciudadana en Honduras*, en: <http://rds.org.hn/participación-ciudadana/>

Como referencia usaremos la definición hecha en el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana, actualmente en fase de discusión en la Asamblea Nacional de la República de Panamá. Allí se señala que la participación ciudadana es *“un derecho humano fundamental, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva, a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la Constitución Política y la Ley, con la finalidad de incidir en la toma de decisiones en asuntos políticos, administrativos, ambientales, económicos, sociales, culturales y de interés general que mejore la calidad de vida de la población”*<sup>2</sup>.

Dicho proyecto de ley expresa espacios formales e instrumentos para que la ciudadanía interactúe con las instituciones del Estado. Entre los espacios están el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, presupuesto participativo, audiencia pública, cabildos abiertos, consejo consultivo, asamblea ciudadana, auditoría social y revocatoria de mandato.

La novedad de la ley está en el carácter vinculante entre la participación de la sociedad y la toma de decisión de las instituciones públicas, las cuales serán obligadas a acatar lo que la mayoría demande, para:

1. Formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Borrador Preliminar del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana consensuado por la Comisión Técnica Mixta - Mides y Sociedad Civil - Texto trabajado al 21 de abril de 2008.

2. Control en la ejecución de las decisiones consensuadas.
3. Seguimiento y monitoreo a las acciones gubernamentales.

La participación ciudadana trae como beneficios la credibilidad, gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos por el incremento de la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y mejoras en la administración pública al optimizarse los controles de las mismas.

El modelo de gestión, según el nivel de participación ciudadana, que aparece en el cuadro siguiente, nos indica que las sociedades mejor organizadas propician el compartir en sus procesos de gestión de desarrollo, porque les permite manejar los costos, disminuir los riesgos y aprovechar más oportunidades.

funcionar los mecanismos de participación ciudadana.

- o El desarrollo de un proceso de institucionalización de la democracia.

Los obstáculos para la participación ciudadana son:

- o el autoritarismo,
- o el paternalismo,
- o la falta de comunicación entre autoridades y ciudadanos,
- o la polarización ideológica o partidaria,
- o la concentración de poder y
- o la centralización de servicios.

La desesperanza aprendida, término acuñado por Roberto de Vries, es un obstáculo a la participación. La define como "la ausencia de esperanza que con las propias acciones se pueda cambiar una

**Cuadro 1: modelo de gestión según los niveles de compartimiento de la responsabilidad<sup>3</sup>.**

Responsabilidad personal	Costo	Riesgo	Oportunidad
TODA	Alto	Bajo	Pérdidas
MÍNIMA	Bajo	Alto	Pérdidas
COMPARTIR	manejables	Bajo	aprovechadas

Las condiciones para que se dé la participación ciudadana son:

- o La voluntad política de promoverla.
- o La capacidad organizativa de los ciudadanos para participar.
- o El esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la ciudadanía para hacer

terrible realidad, en la que, cada vez que se lucha contra algo, se está aprendiendo cómo fracasar en forma más efectiva. Ella surge cuando, por casualidad, o como consecuencia de una estrategia de enemigos y adversarios, se sufren varios fracasos continuos, en la misma lucha, lo que hace que, se vaya agotando, cualquier acción que vaya en contra de lo no

<sup>3</sup> Estrategia de Comunicación de la EPDS Provincia de Colón, GFA. 2007. BID-CONADES.

deseado y que, siempre va a generar desaliento, pasividad y entrega sin condiciones a la adversidad”<sup>4</sup>.

Bernardo Kliksberg (1999), en su documento *Seis tesis no convencionales sobre la participación*, arroja algunas orientaciones sobre las cuales se pueden hacer propuestas para promover la participación ciudadana en el ámbito público y privado. Estas son:

- La participación da resultados muy superiores en el campo social comparado con otros modelos organizacionales de corte tradicional, como los burocráticos y los paternalistas. Tiene mayores ventajas competitivas y comparativas.
- Desarticular los inhibidores de la participación, como son:
  - o El predominio de la cultura jerárquica, donde la verticalidad y el autoritarismo son vistos como las claves de la eficiencia, contraponiéndose a la cooperación, la horizontalidad y la flexibilidad de la participación.
  - o Subvalorar a los pobres, creer que son incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control y evaluación. Que no pueden aportar mayormente por su debilidad educativa y cultural.
  - o El clientelismo que relega a los líderes auténticos de la comunidad, con dádivas a cambio de una participación ficticia.

<sup>4</sup> Roberto de Vries. *La desesperanza aprendida*. <http://www.robertodevries.com/>

- Compartir el poder formal. Para ello se requiere que las autoridades tengan la voluntad política de distribuir partes de su poder con los ciudadanos. La práctica demuestra que el poder crece y las autoridades son elegidas nuevamente.
- Reemplazar la “democracia pasiva” por una “democracia inteligente” donde el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista- no solo la elección de autoridades máximas - y ejerza una influencia real constante sobre la gestión de los asuntos públicos.
- Imaginación gerencial para crear modelos no tradicionales de mayor efectividad con la participación comunitaria.
- Alianzas estratégicas en torno a la participación, porque normalmente los esfuerzos son aislados, dispersándose la fuerza e impacto. Un punto de unión puede ser la generación de conciencia pública respecto a las ventajas de la participación. Es necesario procurar que el tema trascienda la discusión de los especialistas, y se convierta en una cuestión de la agenda pública dadas sus implicancias de todo orden.

## 1.2. Capital social

Existen diversos conceptos y teorías sobre el Capital Social. Estos tienen en común que el capital social se basa en las relaciones de confianza entre individuos, sustentado por un esquema de valores

compartidos que los une en formas de comportamiento, que conlleva a la participación activa de redes, lo cual es la base de la participación ciudadana. Para efectos del presente trabajo, se realizará un resumen de las principales tendencias sobre el concepto de Capital Social, su clasificación y tipología, pero se invita al lector a indagar en la amplia literatura disponible sobre el tema.

El Banco Mundial señala que el capital social es *“una serie de asociaciones horizontales entre personas que incluyen redes sociales y normas asociadas que afectan a la productividad y el bienestar de la comunidad. Las redes sociales pueden aumentar la productividad al reducir los costos asociados al establecimiento de negocios. El capital social facilita la coordinación y la cooperación”*<sup>5</sup>.

El capital social surge en las teorías económicas, como la de Alfred Müller-Armack, quien definió un modelo de Economía Social de Mercado en 1946 para la reconstrucción de Alemania, luego de la segunda guerra mundial, basado en las relaciones de cooperación, denominándolo *“energía social”* y *“recursos morales”*. También señala que es el único capital que mientras más se usa, más se incrementa, siendo su principal amenaza la violencia y la delincuencia. Glenn Loury, en 1977, introduce el término

*“Capital Social”* para definir el valor intangible de las relaciones de familia y comunidades. En el marco de ese enfoque economicista tenemos que el Banco Mundial señala cinco categorías de capital:

1. Capital Natural: conformado por los recursos naturales que pueden ser utilizados para generar un valor económico.
2. Capital Físico: construido por el hombre para facilitar su vida y promover el desarrollo, como infraestructura, equipos y servicios.
3. Capital Humano: nivel de capacitación y educación de un grupo para generar valor económico.
4. Capital Cultural: lo que caracteriza a un grupo humano, como son sus normas, valores, creencias, lengua, instituciones y costumbres.
5. Capital Social: *“se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad”*<sup>6</sup>.

A finales de los años ochenta, el concepto de Capital Social se empieza a difundir en los ámbitos académicos. Diversos autores se han enfocado en identificar los elementos que caracterizan al capital social y el impacto de la presencia o ausencia de este en la gobernabilidad, economía, desarrollo humano y participación colectiva. A partir de allí se hacen propuestas y modelos de desarrollo, que en la última década se han incorporado a los programas de los organismos como Naciones Unidas, el Banco

<sup>5</sup> Banco Mundial. *¿Qué es el Capital Social?* <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/DEVELOPMENT/EXTTSCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568-menuPK:410388-pagePK:148956-piPK:216618-theSitePK:401015,00.html>

<sup>6</sup> Ídem.

Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. Esto se observa en los términos de referencia de los proyectos que desarrollan, donde uno de los componentes que se exige es la promoción de capital social, debido a que las investigaciones reflejan que a mayor capital social, el éxito y la sustentabilidad de los proyectos se incrementan, en especial en comunidades con serias limitaciones de progreso económico y calidad de vida.

Hay una amplia literatura y muchos autores que se dedican al tema, entre los más representativos consideramos que se encuentran Charles Hirschman, Robert Putnam, Francis Fukuyama, Nan Lin, Bernardo Kliksberg, James Coleman, Pierre-Félix Bourdieu, Marcelo Siles, Lindon J. Robinson, A. Allan Schmid, Kenneth Ewart Boulding, Norman Uphoff, Anirudh Krishna, José Ignacio Moreno León, Lawrence E. Harrison, Marco Marchioni, entre otros.

Entre los que iniciaron estudios para identificar las características del capital social está Robert Putnam (1993), quien reconoce que los niveles de confianza, grado de asociación y el respeto a las normas de comportamiento cívico son la base del mismo. Su teoría indica que a mayor confianza entre las personas hay más flujos de información, lo que favorece el consenso y el funcionamiento de normas en beneficio de un colectivo, más que del individualismo. Esto se traduce en un eficiente *“desempeño en los gobiernos locales por la presencia de organizacio-*

*nes comunitarias activas, con un alto interés por los asuntos públicos, respeto por la ley, redes sociales y políticas horizontales, poco clientelismo y una alta valoración por la solidaridad”*<sup>7</sup>.

Nan Lin (2001) aplica un enfoque estructural para explicar los componentes del capital social. Lo considera un activo colectivo generador de valor con potencial económico, que se basa en las relaciones interpersonales y que puede ser promovido por acciones de reciprocidad. Señala que la *“promoción de flujos de información que reducen los costos de transacción; la influencia que los nexos generados en las relaciones sociales pueden ejercer sobre algunos de los actores sociales; las credenciales sociales que se pueden derivar de esos nexos en favor de determinados individuos; y, finalmente el efecto de reforzamiento de la identidad y reconocimiento que esas relaciones pueden producir entre miembros del grupo o red que comparten intereses y recursos, generando no solo soporte emocional, sino igualmente reconocimiento público al derecho de acceso a determinados recursos”*<sup>8</sup>.

Lin señala que es una revolución el Internet por el acceso que da a redes sociales y conocimiento. De allí emergen nuevas instituciones y formas de interacción, por lo que se debe promover el uso en los países subdesarrollados, porque corren el riesgo de que se incremente la exclusión

<sup>7</sup> Universidad Metropolitana. *Vademécum de Capital Social*. Venezuela. 2006. <http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>.

<sup>8</sup> Ídem.

al no contar con el acceso a esta herramienta tecnológica.

Marcelo Siles, Lindon J. Robinson y A. Allan Schmid (2003), de la Universidad del Estado de Michigan, señalan seis componentes básicos del capital social:

1. **El capital social** basado en relaciones de solidaridad.
2. **Los bienes socio emocionales:** la aceptación, reconocimiento, autoestima que se intercambian los actores
3. **Los valores afectivos:** la relación entre un objeto y su valor afectivo, el intercambio de los mismos.
4. **Las redes:** grado de vinculación y conexión entre las personas, lo cual se aprende.
5. **Las instituciones:** formales como son las leyes y reglamentos, y las informarles como las normas de comportamiento aceptadas.
6. **El poder:** *expresado como la capacidad que tiene una persona de influir sobre las acciones de otro* (Boulding, 1989).

Norman Uphoff (2000) señala que el capital social existe en forma estructural y cognitiva y funcionan de manera interrelacionadas:

- Estructural: puede ser observada y descrita. Incluyen roles, reglas, procedimientos y precedentes, así como también redes sociales que establecen patrones continuos de interacción social. Cuando se establecen las mismas, de manera consensuada, se construye el capital social.
- Cognitivas: son más internas y subjetivas. La conforman las normas, valo-

res, actitudes y creencias que predisponen a las personas a cooperar y son compartidos dentro de la cultura o subcultura. La educación es clave para la internalización de este capital.

Uphoff considera que todas las culturas tienen un grado de capital social, pero pueden perderse por no usarlo o no tener una estructura adecuada para hacerlo efectivo y legítimo. Señalan que los agentes externos, como las consultoras y promotores de proyectos sociales no pueden crear capital social, pero sí pueden contribuir a restaurarlos, al ser catalizadores para reforzar los valores que generan confianza y acciones que promuevan el colectivismo para satisfacer una necesidad común. Esto se demostró en el estudio realizado en las organizaciones campesinas de Gal Oya en Sri Lanka.

Uphoff hace una diferenciación importante entre el capital social positivo y el negativo. El positivo lo asocian a un beneficio mutuo colectivo. Mientras que por "motivos egoístas y a expensas de otros", que caracteriza al comportamiento antisocial, es negativo, como el caso de las organizaciones como las maras y las mafias.

Para Anirudh Krishna (1998), el capital estructural antes descrito es el capital social institucional, y el capital social relacional es el capital cognitivo de Uphoff. Este autor se concentró en las formas en que se puede activar el capital social. Clasificándolo de la siguiente manera:

1. **El capital social de unión y afecto:** existe entre grupos homogéneos con relaciones socialmente estrechas, de manera permanente, como la pareja, la familia, los socios, entre otros.
2. **El capital social de vinculación:** o de enlaces de afinidad presentes en relaciones medianamente estrechas, derivadas de compromiso de mediano plazo entre gente que comparten intereses comunes y que por lo general tienen similar estatus o nivel económico y social, por lo que se traducen en relaciones horizontales. Por ejemplo, compañeros de trabajo, de partidos políticos, de organizaciones civiles, etc.
3. **El capital social de aproximación y respeto:** se da entre personas de diferentes estatus y niveles de poder, que tienen contacto limitado, por ejemplo: un gobernante y los ciudadanos, un líder político y seguidores, etc.

Francis Fukuyama (2003) señala que la presencia de altos niveles de capital social identifica a las sociedades desarrolladas. Indica que en América Latina hay muy bajos niveles de capital social, caracterizándose su población por la desconfianza, la pobreza de valores, la corrupción, la poca solidaridad y la inhumana distribución de la riqueza. Por lo que propone la promoción de los valores de la confianza, la ética y la cooperación.

Bernardo Kliksberg (2002), tras los impactos sociales de la implementación de las políticas económicas de los años 90, para impulsar el desarrollo latinoamericano,

conocido como el Consenso de Washington, ha promovido un enfoque de desarrollo basado en fórmulas que promuevan el capital social, para generar inclusión, reducción de la pobreza y equidad. Propone que sea el Estado el que impulse el capital social generando un clima de confianza e igualdad de oportunidades. Afirma que *“cuanto más desigual es una sociedad más débil es el capital social. Se erosiona la confianza de unos en otros, crece el individualismo, y se debilita la participación en asociaciones”*<sup>9</sup>.

Por su parte, José Ignacio Moreno León (2004) propone que el Estado mantenga una política educativa basada en los valores y principios que genera el capital social, con el objeto de fortalecer la democracia, las instituciones, como la familia, y lograr disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios públicos.

### 1.3. Bajo capital social

José Moreno León afirma que *“en el caso de América Latina, el problema más grave y la más dramática limitante que tiene la región para enfrentar la pobreza y emprender un desarrollo no excluyente y sostenido, es su enorme y creciente déficit en valores de capital social, reflejado en desconfianza, bajo nivel ético, corrupción, poca solidaridad, pobre espíritu cívico, clientelismo y cultura rentista, ausencia de asociatividad y escasas redes sociales; todo lo cual explica, entre otras consecuencias,*

<sup>9</sup> Bernardo Kliksberg. (2002) *Hacia una economía de rostro humano*. Página 58.

*la inmoral distribución de la riqueza que aqueja a la totalidad de los países de la región, la cual tiene la tasa más regresiva de distribución de la riqueza en el mundo, superior a la inequidad existente en África, a pesar de que ese continente es más pobre que el nuestro*<sup>10</sup>. Es por ello que propone que la ciudadanía se incorpore a los procesos de transformación de los países de América Latina, mediante la educación.

El autor señala que entre las causas del bajo capital social en nuestro continente están:

- La desintegración familiar, cuyas consecuencias son la pobreza, deserción escolar, niños en las calles, la violencia y aumento de la criminalidad. A mayor capital social dentro de la familia, más oportunidades se brindan a sus miembros de tener acceso a una calidad de vida digna.
- Factores culturales negativos derivada del régimen de conquista y colonización.
- La baja calidad de educación y el acceso al desarrollo tecnológico.

## **2. Propuesta metodológica para análisis de capital social**

El Banco Mundial señala que el capital social *“se ha medido de variadas e innovadoras maneras, aunque, por distintas razones, no es posible ni deseable lograr una única y “verdadera” medida. Primero,*

*las definiciones más amplias del capital social son multidimensionales e incorporan distintos niveles y unidades de análisis. Segundo, cualquier intento de medir las propiedades de conceptos inherentemente ambiguos, como comunidad, red y organización es problemático. Tercero, se han diseñado pocas encuestas a largo plazo a fin de medir el capital social, lo que ha llevado a investigadores contemporáneos a reunir índices con elementos aproximados, como la medida de confianza en el gobierno, los índices de intención de voto, el índice de participación en organizaciones cívicas y el número de horas de voluntariado*<sup>11</sup>. En la referencia de este documento el lector podrá encontrar tipos de metodología para definir una propia, así como abundante literatura en el tema.

Kliksberg señala que los indicadores para medir capital social deberían estar enfocados en:

1. Clima de confianza entre los diferentes miembros de la sociedad.
2. El grado de asociatividad o el nivel de participación efectiva de los miembros de una sociedad en organizaciones. Redes formales e informales.
3. Los comportamientos cívicos, el interés en lo colectivo, desde el aseo de las ciudades hasta la conservación de los bienes públicos.
4. Los valores éticos predominantes, si son positivos o negativos.

<sup>10</sup> José Ignacio Moreno León. (2004). *Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo. Los retos de la educación*. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo -www.iadb.org/etica.

<sup>11</sup> Banco Mundial. ¿Qué es el Capital Social? <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568-menuPK:410388-pagePK:148956-piPK:216618-theSitePK:401015,00.html>

Señala que existe una alta correlación positiva ascendente entre el clima de confianza, el comportamiento cívico y el crecimiento macroeconómico de un país. Asimismo entre grado de asociatividad y productividad.

Revisando las tipologías de capital social descritas y los tipos de relaciones, también pueden diseñarse modelos de análisis e indicadores. Los modelos propuestos están dentro de la corriente "culturalista" que intenta explicar el desarrollo y el subdesarrollo a partir del mundo de los valores, pudiendo explicar el capital estructural y cognoscitivo desde esa óptica.

Para ello se propone el uso de dos matrices: el empleo de los factores de diferenciación de sociedades aptas y resistentes al progreso, concepto que lo inició el investigador argentino Mariano Grondona, y que fue enriquecido por Lawrence E. Harrison (2000) –ver cuadro 2-; y el modelo de sustentabilidad basado en valores de Víctor Guédez –ver cuadro 3-.

Para la identificación de la data se utilizaron fuentes referenciales secundarias para esta ponencia. Pero se recomienda diseñar instrumentos de recolección que los complementen y que permitan identificar los valores señalados mediante encuestas con preguntas orientadas al capital cognoscitivo que recogen las herramientas, grupos de foco, experimentos participativos y observación en campo de comportamientos asociativos

para describir con mayor exactitud el capital estructural.

La primera matriz recoge los trece factores que diferencian a las sociedades aptas y resistentes al progreso. Allí se señalan los valores y la cultura que reflejan, lo cual impactan directamente en el capital social.

Harrison (2000) considera que la cultura se puede cambiar, pero hay que identificar y vencer las resistencias hacia ese cambio. También considera que es un mito que las culturas no se puedan comparar, ya que identifica factores comunes en todas, que son reflejados en la matriz.

Hay trece factores<sup>12</sup> que se evalúan sobre opiniones y comportamientos de un colectivo. Una sociedad puede presentar características de una y otra tendencia, pero a medida que prevalezcan algunos factores sobre otros, se puede clasificar el modelo de pensamiento de una sociedad apta o resistente al desarrollo. Los factores son:

1. Concentración en el tiempo: ¿se concentran en el futuro, pasado o presente?
2. Concepción del mundo: ¿actúo e influyo en mi mundo o me resigno a él?

<sup>12</sup> Existe una matriz aún más compleja, enriquecida con aportes de Irakli Chkonia, Lawrence Harrison, Matteo Marini, y Ronald Inglehart que desarrolla 25 factores organizados en cuatro dimensiones: Visión del mundo, Valores y virtudes, Comportamiento económico, Comportamiento social. Pero debido a que algunos enfoques tienen un fuerte sesgo en la expresión de los conceptos, no se tomó en cuenta esta matriz.

3. Heterodoxia versus ortodoxia: ¿la disconformidad es fuente de innovación o es una amenaza?
4. Trabajo y logro: ¿el trabajo es algo positivo o un mal necesario? ¿El logro está asociado a él?
5. Competencia: ¿garantiza la excelencia o es una amenaza?
6. Frugalidad: ¿el ahorro es un valor positivo o frugalidad?
7. Educación: ¿es importante para todos o solo para un grupo?
8. Mérito: ¿el éxito y reconocimiento es por mérito o por redes sociales?
9. Sentido de comunidad: ¿la confianza está presente en todos los ámbitos de la sociedad o solo en la familia o círculo cercano?
10. Código de ética: ¿la ética es un pilar fuerte de comportamiento, para valorar y respetar el derecho ajeno o es flexible y permisiva?
11. Sentido de justicia: ¿la justicia es igual para todos o prevalece el ventajismo?
12. Autoridad: ¿la detenta la sociedad y el Estado o solo un grupo de personas que controla al Estado obteniendo amplio poder?
13. Secularismo: ¿la religión controla o influye fuertemente al Estado o no?

**Cuadro 2: Factores que identifican a las sociedades aptas y resistentes al progreso**

FACTOR	SOCIEDAD APTA	SOCIEDAD RESISTENTE
Concentración en el tiempo:	Se concentran en el futuro.	Se concentran el presente o el pasado.
Concepción del mundo	Puedo influir en mi propio destino.	Fatalismo y resignación.
Heterodoxia versus ortodoxia	Fomentan la heterodoxia <sup>13</sup> como fuente de innovación y nuevas verdades.	Consideran la heterodoxia como una amenaza a la estabilidad.
Trabajo y logro	Es algo bueno y medular para una vida ordenada, productiva y satisfactoria.	Es considerado un mal necesario.
Competencia	Garantiza la excelencia.	Es una agresión.
Frugalidad	Es de gran importancia en las sociedades progresistas, y es un elemento central del capitalismo. Es el ahorro.	Es una amenaza para la igualdad y la armonía social, para el status quo.

<sup>13</sup> Disconformidad con doctrinas o prácticas generalmente admitidas. RAE.

Educación	Es de gran importancia para el individuo y para la sociedad.	Es un lujo, más relevante para la élite que para el pueblo.
Mérito	Es sumamente influyente para el avance del individuo en las sociedades progresistas.	Lo que cuenta es la familia, los contactos y el amiguismo.
Sentido de comunidad	La confianza se extiende más allá de la familia, y el individuo se identifica con personas de la sociedad que no conoce.	La familia a menudo define los límites de la identificación y la confianza. Lo que queda fuera de la familia es considerado como carente de importancia y hasta hostil, y es tratado de una manera mucho menos cívica que los miembros de la familia. Ejemplo: falta de confianza, nepotismo, evasión fiscal, falta de tradición de filantropía y corrupción.
Código de ética	Tienen sistemas rigurosos de ética.	Tienen muy flexible sistema de ética.
Sentido de justicia	Sentido de la justicia y el juego limpio, debido a un sentido generalizado de comunidad y un código de ética riguroso.	Juega vivo, oportunismo, ventajismo.
Autoridad	Se encuentra dispersada en las sociedades.	La autoridad está concentrada, sin un sistema de contrapesos, y a menudo es como una licencia.
Secularismo	La religión no penetra en la esfera civil de las sociedades, aunque la gente puede ser muy religiosa.	La religión tiene una profunda influencia en la vida civil.

Por su parte, Víctor Guédez<sup>14</sup> (2004) ha estudiado a fondo los valores y el comportamiento asociado a ellos, traduciendo en hipótesis de modelos de sociedad y su impacto en el desarrollo sustentable, la gobernabilidad y la convi-

vencia, que son las tres dimensiones que propone evaluar. El esquema, que analiza los componentes de la sociedad desde el punto de vista estructural y cognoscitivo, indica que la presencia de ciertos valores se asocia a formas de gobierno, calidad de vida y formas de sociedades. La clasificación de valores se basa en investigaciones que integran conceptos filosóficos con instrumentos prácticos de medición asociados a la gerencia.

<sup>14</sup> Coordinador del programa de fundamentos y estándares de la responsabilidad social empresarial en el Decanato de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Venezuela.

**Cuadro 3: Modelo de desarrollo basado en valores**

Dimensiones	Aspectos	Valores
Desarrollo sustentable	Crecimiento económico Equidad Social Preservación ambiental	Productividad, competitividad, eficacia, inclusión Sensibilidad social, reciprocidad, justicia, conservación, adaptabilidad.
Gobernabilidad y democracia	Institucionalidad Conciencia Cívica Confianza	Legalidad, legitimidad, participación, tolerancia, ciudadanía, comprensión, integridad, seguridad.
Cooperatividad. Convivencia integradora	Estado Empresa ONG	Democracia, respeto a la autonomía, transparencia, responsabilidad social, excelencia, flexibilidad, solidaridad, convivencia.

Las dimensiones

- El **desarrollo sustentable** basado en los ejes de crecimiento económico, equidad social y preservación ambiental. Tiene como valores referenciales la productividad, competitividad, eficacia, inclusión, sensibilidad social, reciprocidad, justicia, conservación y adaptabilidad.
- La **gobernabilidad y democracia**, que se sustenta en los ejes de institucionalidad, conciencia cívica y confianza. Los valores asociados son: legalidad, legitimidad, participación, tolerancia, ciudadanía, comprensión, integridad y seguridad.
- La **convivencia integradora**, que se basa en los ejes de Estado, empresas

y ONG's. Los valores asociados son: democracia, respeto a la autonomía, transparencia, responsabilidad social, excelencia, flexibilidad, solidaridad y convivencia.

En el marco de ese modelo se presenta una matriz para organizar la data, para tener un esquema de análisis sobre los niveles de madurez de desarrollo de Panamá, cimentado en esquema de valores. La matriz a presentar puede ser la plataforma para desarrollar una metodología coherente para investigar a profundidad los temas y valores que se reflejan. En este caso, solamente como ejemplo de su aplicación, usaremos algunas referencias con informa-

ción de segunda fuente que nos permite tener una visión general de los niveles de desarrollo de las tres dimensiones que propone Víctor Guédez.

Para los indicadores de línea base de la matriz se puede emplear la data recabada en estudios como el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008 del PNUD, el informe LAPOP 2008 y el Latinbarómetro 2008, los cuales tienen mayor cantidad de referencias que permiten señalar los indicadores de capital social en Panamá con base a encuestas de percepción, lo que puede ser empleado de plataforma para estudios de casos en campo.

#### 1.4 Aplicación de las herramientas

Observando las respuestas de las encuestas de opinión en estudios como el LAPOP, Latinbarómetro y el Informe de Desarrollo Humano de Panamá por el PNUD, los cuales son cronológicos y comparativos en el tiempo, identificamos una consistencia en las respuestas que nos lleva a inferir resultados sobre capital social, participación ciudadana y modelo de sociedad.

Aun cuando estos estudios no diseñaron las herramientas con el criterio de los modelos de análisis propuestos, algunas de las preguntas que efectúan arrojan resultados que permiten inferir la presen-

cia o no de los valores descritos. Otros se deducen de fuentes referenciales oficiales del Estado panameño y de organismos internacionales como el Banco Mundial. Esta información básica se puede emplear para el diseño de estrategias para el fomento de los valores de capital social.

Al aplicar la matriz de los trece factores de modelos de sociedades aptas y resistentes al desarrollo se observa que en Panamá se identifican diez de las características de una sociedad denominada "resistente", según los factores descritos por Harrison, y cuenta a su favor con seis elementos de sociedades aptas para el desarrollo. El perfil del panameño basado en el informe del PNUD, junto a otros datos de encuestas, se usó para definir el modelo.

Luego se observará la matriz de modelo de desarrollo basado en valores.

A continuación el desarrollo de las matrices, basadas en las referencias señaladas, para lo cual se recomienda la consulta de los informes referidos para ampliar la información.

**Cuadro 4: Características de modelos de desarrollo en Panamá.**

FACTOR	SOCIEDAD APTA	SOCIEDAD RESISTENTE
Concentración en el tiempo	Se concentran en el futuro y lo ve con optimismo. Pensamos que algún día nuestros sueños se harán realidad 60.1%. La mayor parte de las veces pensamos que las cosas mejorarán 51.3%.	
Concepción del mundo		Fatalismo y resignación en la influencia de políticas públicas y desarrollo de la vida. El poder es de otro. 56% cree que solo con el voto se pueden cambiar las cosas. 12% cree que no se pueden cambiar las cosas.
Heterodoxia versus ortodoxia	Criticamos nuestra realidad como país y queremos cambiarla 65.8%.	
Trabajo y logro	Creemos en el esfuerzo y en el valor del trabajo honrado 65.9%.	
Competencia		Entre los 134 países evaluados por el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, Panamá consiguió excelentes calificaciones en derechos de propiedad, mercados financieros, infraestructura y estabilidad macroeconómica. Pero quedó posicionado entre los peores países del mundo en calidad de la educación (108), independencia judicial (115) y rigidez en el régimen laboral (126), entre otros. Panamá con el 42%, fue el país que menos aceptación tuvo a una economía de libre mercado Latinbarómetro.
Frugalidad	Preferimos ahorrar nuestro dinero para gastos importantes 57.0%.	Preferimos gastar nuestro dinero en cualquier tipo de gastos 43.0%.
Educación	Es de gran importancia para el individuo y para la sociedad.	Es un lujo, más relevante para la élite que para el pueblo. Nueve años de escolaridad promedio, más deserción en las áreas rurales e indígenas.

FACTOR	SOCIEDAD APTA	SOCIEDAD RESISTENTE
Mérito		Lo que cuenta es la familia, los contactos y el amiguismo. El 38% cree que tener capacidades, es necesario para tener poder en Panamá, pero más pesa ser de familia influyente, conocer gente y tener dinero. Mientras que para ser exitoso consideran importante tener una familia influyente, estudios y el “juega vivo”. Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.
Sentido de comunidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preferimos atender nuestros asuntos familiares y personales 75.0%</li> <li>• Solo nos preocupamos por nuestras familias y personas cercas 59.9%</li> <li>• No confiamos abiertamente en las personas 85.8%.</li> </ul>
Código de ética		Flexible sistema de ética. Baja puntualidad. Corrupción. No siempre actuamos con la verdad 71.3%
Sentido de justicia	Tratamos siempre de ser justos con los demás 58.8%	Juega vivo como tercer valor de éxito.
Autoridad		La autoridad está concentrada, sin un sistema de contrapesos, y a menudo es como una licencia. Se gobierna para los ricos y poderosos.
Secularismo		Alta participación en actividades religiosas. Miembros de la iglesia ubicados estratégicamente en puestos públicos claves, ejemplo: parlamentarios.

**Cuadro 5: Matriz de desarrollo basado en valores**

Dimensión	Aspectos	Valores	Indicadores de línea base propuestos
Desarrollo sustentable	Crecimiento económico	Competitividad Productividad Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N°58 para el 2008-2009 del ranking de competitividad, del Foro Económico Mundial. Para determinar la posición se analiza los factores que dificultan o facilitan hacer negocios en el país. Entre los elementos están: infraestructura, instituciones, macroeconomía, salud y educación primaria, educación superior, la eficiencia del mercado, innovación y la preparación tecnológica.</li> <li>• La inflación es el principal problema de preocupación entre los panameños. El panameño mostró mayor rechazo a la privatización de los servicios públicos y mayor aceptación al control estatal, menor porcentaje de aceptación que la economía de mercado sea el único régimen a aplicar. Latinbarómetro.</li> <li>• El porcentaje de personas que recibe salario mínimo o mayor es del 59.1%. El empleo disminuyó, pero aumenta en las zonas rurales de mayor precariedad. Informe PNUD.</li> <li>• Baja credibilidad en la calidad del funcionamiento de las instituciones públicas, apenas el 16% lo consideran bien. <b>Latinbarómetro</b>.</li> </ul>
	Equidad Social	Inclusión Sensibilidad social Reciprocidad Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 55% de sobrepoblación en las cárceles. Alianza Ciudadana Pro Justicia.</li> <li>• La segunda preocupación de los panameños es la delincuencia, aun cuando es el segundo país de la región en donde la gente señala no haber sido víctima del mismo. Consideran que hay un bajo cumplimiento de las leyes. 51% cree que las desigualdades sociales se han mantenido y 34 % cree que hay igualdad ante la ley. Latinbarómetro.</li> <li>• El informe del PNUD de Desarrollo Humano en Panamá refleja que aun cuando se ha dado un avance en la reducción de la pobreza, hay mucho por hacer en materia de inclusión social, especialmente en la educación ya que “El papel central que la educación, y el acceso a la misma... no está cumpliendo su función adecuadamente”<sup>15</sup>. El promedio de educación es de 9.3 años. Para salir de la pobreza se requiere un mínimo de 10 años de escolaridad.</li> <li>• De acuerdo con la CEPAL el gasto público social per cápita habría aumentado en Panamá de \$US 496 en 1990/91 a \$US 683 en 2002/2003. Mejorando los indicadores de pobreza y reduciendo la incidencia. Informe de indicadores del BM señala que para el 2005 el 7% de los panameños viven con menos de un dólar al día y 17% con dos, lo cual suma casi una cuarta parte de la población. En el 2006 el 24% de los hogares estaban en línea de pobreza y el 10% en línea de indigencia.</li> <li>• En equidad de género ha mejorado, pero las mujeres siguen siendo la minoría en cuanto a posiciones políticas, altas posiciones en jerarquías organizacionales, y en educación en las áreas rurales.</li> <li>• El 20% más rico del país recibe el 63% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibe el 1,5%. Diferencia de 32 a 1. Onceavo lugar en el mundo como país con mayor diferencia de distribución. Banco Mundial.</li> <li>• Panamá entre los más altos en la percepción de discriminación racial, segundo en discriminación por color negro de piel, tercero por discriminación por ser indígena. Latinbarómetro 2008.</li> <li>• El 38% cree que tener capacidades es necesario para tener poder en Panamá, pero más pesa ser de familia influyente, conocer gente y tener dinero. Mientras que para ser exitoso consideran importante tener una familia influyente, estudios y el “juego vivo”. Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006</li> </ul>

<sup>15</sup> Sinopsis Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008. PNUD., página 7.

<p>Gobernabilidad y democracia</p>	<p>La preservación ambiental</p>	<p>Conservación y adaptación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 90% de las 52 cuencas existentes en el país están contaminadas o afectadas severamente por contaminantes. Sobre las zonas boscosas hay grandes presiones debidas a la deforestación y a las industrias madereras, inmobiliaria, marítima y minera, y los más pobres van perdiendo paulatinamente sus medios de vida basados en los bosques y van entrando en el ciclo de pobreza y deterioro del medio ambiente circundante. PNUD</li> <li>• 1600 especies en peligro de extinción. Informe primer trimestre 2009 del ANAM</li> <li>• Aumento de las áreas protegidas 2.680.000 hectáreas terrestres y 898.000 marinas. ANAM</li> </ul>
<p>Legalidad y legitimidad</p>	<p>Institucionalidad</p>	<p>Legalidad y legitimidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de confianza en las instituciones: 73.9% iglesia, 61.6% medios de comunicación, ACP 55.7%, Tribunales 51.9%, Tribunal Electoral 51.3%, Policía 48.5%, Asamblea Nacional, 38%, Partidos Políticos 36.5%. La iglesia católica es la institución con mayor nivel de confianza entre la población, seguida por los medios de comunicación. La institución pública con mayor nivel de confianza es la Autoridad del Canal seguida por los tribunales de justicia y el Tribunal Electoral. La Asamblea Nacional y partidos políticos reciben los niveles de confianza más bajos. LAPOP 2008.</li> <li>• En el informe del PNUD se resalta que los panameños ven como responsables del desarrollo del país, en el siguiente orden, a l Presidente, vicepresidente y ministros, Asamblea de Diputados, Poder Judicial, Partidos políticos, Empresa privada y por último a la Sociedad civil, la cual tiene menor peso en las proporciones, sin embargo se resalta que en las zonas rurales hay más conciencia del rol protagónico de la sociedad que en el ámbito urbano. Entre las responsabilidades de la sociedad civil se señala proteger el ambiente, seguido de temas de interés ciudadano, regular conductas, conducir el desarrollo, reducir la pobreza, seguridad ciudadana, salud y educación, producir riqueza y empleo en menor escala.</li> <li>• El 84% cree que se gobierna para los poderosos. 42% cree que la democracia garantiza la propiedad privada. Latinómetro.</li> <li>• Señalando las limitantes de participación en el país, el Proyecto Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá, efectuado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional con financiamiento del la UNDEF, se obtuvo las siguientes conclusiones, que impactan en la participación ciudadana en Panamá:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Actualmente, la clave para la apertura de las instituciones hacia procesos de veeduría o contraloría social está en el liderazgo de quienes ejercen el poder, lo cual debilita las oportunidades de la ciudadanía de exigir sus derechos. Para ello se debe fortalecer el marco jurídico que permita y facilite esa participación ciudadana, con verdadera influencia en las políticas públicas, que defienda al ciudadano ante la discrecionalidad de los funcionarios de turno y la resistencia de estos a ser observados en su gestión.”<sup>16</sup></li> </ul> </li> <li>Informe Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá.</li> </ul>

<sup>16</sup> Resumen Ejecutivo. Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá. Enero 2009. <http://www.libertadciudadana.org/index.html>, página 32.

	Conciencia Cívica	Participación, tolerancia y ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los panameños expresan en un 58% de confianza interpersonal. Se ha incrementado. LAPOP.</li> <li>• 20% participa en política, es el segundo más alto en Latinoamérica. El 49% piensa que debe permitirse los partidos políticos extremistas. Panamá está entre los primeros cinco puestos en donde se considera que hay altos niveles de violencia, peleas y riñas entre vecinos, pandilleros, familia y escuelas. Creen que los jóvenes son los más violentos, menos solidarios y más apáticos a la participación. Latinbarómetro.</li> <li>• El 56% cree que para cambiar es más efectivo el voto, el 14 % participar en protestas, 12% cree que no es posible influir en las cosas para que cambien. Latinbarómetro.</li> <li>• Panamá tiene bajo niveles de participación civil en comparación con otros países centroamericanos. LAPOP.</li> <li>• El estudio Índice de Integridad 2008 de las Instituciones públicas de Panamá contempló una encuesta a los ciudadanos, usuarios de los servicios institucionales, quedando plasmada la debilidad organizacional de la ciudadanía. De una muestra de 340 personas, apenas 38 personas señalaron haber participado en una organización (11%). “Existe indiferencia de las personas en cuanto a conocer mejor las instituciones, sus espacios de participación e influencia. Asimismo desconocen la Ley N° 6 de Transparencia. Aun cuando las instituciones ofrecen información, el ciudadano no acostumbra a consultarla. Es por ello que se requiere un esfuerzo gubernamental y de la sociedad civil para educar en cuanto a los derechos de los ciudadanos y las leyes que los amparan”<sup>17</sup>.</li> </ul>
Convivencia integradora	Estado	Democracia y respeto a la autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición 44 de democracia imperfecta. BM</li> <li>• 15% cree que la democracia de Panamá funciona mejor que en el resto del continente. 56% apoya a la democracia, 35 % se siente satisfecho con la democracia panameña, ambos indicadores han disminuido de un año a otro en 6 y 3 puntos respectivamente. Latinbarómetro.</li> <li>• Existe democracia electoral por elecciones limpias. Promedio de asistencia a las urnas 73,8 %. Democracia en América Latina. PNUD.</li> <li>• Elecciones 2009: 74% de participación con 96.9% de votos válidos. Tribunal Electoral.</li> <li>• El estudio Índice de Integridad de las instituciones públicas de Panamá señala que de 33 instituciones estudiadas, 9 tienen nivel alto, 22 moderado y dos inestables en sus sistemas de transparencia, participación ciudadana e institucionalidad.</li> </ul>
	Empresa	Transparencia, Responsabilidad social y excelencia.	Encuesta realizada en 70 empresas panameñas, solo el 9% reconocía la integridad del concepto de Responsabilidad Social. Integrarse. 42% señaló que hacen donaciones sin involucrarse o hacer seguimiento a los proyectos.

<sup>17</sup> Ídem. Pág. 37.

	Organismos no gubernamentales	Flexibilidad, solidaridad, convivencia.	<p>Los panameños participan más en organizaciones religiosas (40%) y en las asociaciones de padre de familia de las escuelas (21,2%). Y menos en sindicatos (2,7%) y partidos políticos (5,4%). LAPOP. La encuesta del INDH Panamá 2007-2008 reveló que la participación social de tipo formal es baja entre los panameños, puesto que solamente el 24,2% de los encuestados indicó que participaba en alguna asociación. De las asociaciones mencionadas, las que más atraían eran los grupos religiosos (67,3%), deportivos (35,8%) y comunitarios (24,2%), es decir, aquellas que regularmente atienden las necesidades de las personas y las comunidades. Esto se confirmó cuando el 42,9% de los encuestados señalaron que los principales beneficios de participar en dichas asociaciones eran de tipo espiritual, social y psicológico (autoestima) y, en segunda instancia en los beneficios colectivos (22,2%), Pág. 142. El 50,2% cree que inscribirse en los partidos políticos es para buscar beneficio personal.</p>
--	-------------------------------	---	---

## 2. Conclusiones

### 2.1. Con relación a los instrumentos

El diseño y uso de herramientas para evaluar el capital social de una sociedad, como las matrices de modelos de sociedades aptas y resistentes al desarrollo y el modelo de sustentabilidad basado en valores, permiten organizar data de línea base con referencias de fuentes secundarias para:

- Hacer hipótesis sobre modelos de desarrollo de una sociedad.
- Identificar los indicadores claves de impacto para su observación y comparación en la implementación de procesos que fomenten el capital social.
- Diseño de herramientas para recabar información basada en los indicadores y modelos.
- Identificar fortalezas y debilidades en el capital social para un análisis previo a los estudios.

### 2.2. Sociedad resistente

Se establece la hipótesis de que la sociedad panameña demuestra más valores coligados a sociedades resistentes al desarrollo que a las sociedades aptas. La fuente secundaria nos indica que el mérito no es tan importante como tener un amigo o pariente que tiene el contacto adecuado para llegar a donde se desee. Y hasta se menciona ser juega vivo como tercer factor para lograr el éxito, luego de tener una familia y amigos influyentes. Los valores menores, como la puntualidad, no tienen importancia. La

corrupción es tolerada. Baja confiabilidad en los otros. Centralismo y concentración de la autoridad.

Una sociedad resistente presenta un déficit de Capital Social, producto de la ausencia de valores que se reflejan en la injusticia, la corrupción, la exclusión, la inequidad, la desconfianza y el desinterés de cuidar el bien común. El bajo Capital Social se palpa en el deterioro del ambiente –basura, tala, y rascacielos sin vistas-, los organismos públicos ineficientes, el caótico tráfico y la agresividad que fomenta, la educación de baja calidad, la coima, etc., que al final se traduce en una mala calidad de vida. En cuanto al sentido de justicia hay una palpable discriminación y falta de confianza en las instituciones, la justicia no es igual para todos. Mientras que la autoridad es concentrada e impuesta, lo que denota autoritarismo en las decisiones de unos pocos por encima de un país. Y la riqueza material es para algunos seleccionados, y la oportunidad de alcanzarla también, lo que se observa en la alta inequidad en la distribución de ingresos económicos.

Este modelo de sociedades resistentes se sustenta en el ideario o las creencias colectivas que se caracterizan por responsabilizar a otros de sus propios problemas, se es la **“víctima”** de la realidad y jamás responsable. Una víctima se caracteriza por creer que no tiene poder para cambiar la realidad de su entorno. O si sabe que tiene el poder, que es el caso de Panamá, no lo quiere ejercer porque se siente cómodo y no quiere

sacrificarse, considera que la energía para propiciar un cambio es mayor que el mantener el actual estatus, aunque el cambio podría representar una mejora trascendental en su calidad de vida. Un pueblo víctima produce, según Roberto de Vries<sup>18</sup>, un sistema de autoritarismo, exclusión, control y explotación, que propicia gobiernos confrontadores y conflictivos, los cuales no garantizan la gobernabilidad, la paz al ciudadano y, por supuesto, la prosperidad.

Estas conclusiones son reforzadas con los resultados de la encuesta del INDH Panamá 2007-2008 del PNUD, que señala que hasta la fecha no se ha podido arribar a una medida del capital social en Panamá, aunque los datos sugieren que hay un capital social segmentado, presente con más claridad en las áreas rurales que urbanas, en donde se concentra la mayor parte de la población y presenta una cultura cívica endeble por baja participación y voluntariado. *“El hecho de que exista un revelador nivel de desconfianza entre las personas e instituciones públicas y privadas es indicativo, no solo de una actitud de malestar o crítica, sino también de una incapacidad para actuar colectivamente puesto que, si se percibe que no se puede creer en los demás ni en las instituciones, cada cual procurará sus fines privados y se debilitarán aún más la cohesión social y la noción del ‘bien común’”*. El 24.2% de los encuestados indicó que participaba en alguna asociación.

<sup>18</sup> Roberto de Vries, psiquiatra y comunicador social, director del Centro de Estudios del Poder.

### 2.3. Desarrollo moderado

Bajo el modelo de desarrollo basado en valores, el resultado es un mediano desarrollo. Hay señales de alerta que deben ser tomadas en cuenta para fortalecer la gobernabilidad y democracia, la confianza ciudadana y promover la participación activa. Aun cuando Panamá tiene fuertes indicadores de crecimiento y desarrollo, el tejido social no se percibe beneficiario del mismo y a la larga puede ser detonante de procesos que deterioren la gobernabilidad y el desarrollo sustentable. Conclusión por dimensiones:

- El **desarrollo sustentable moderado**: el crecimiento económico es positivo, pero no es acompañado con equidad social, lo cual presenta indicadores de exclusión económica y social, mientras que la preservación ambiental no es eficiente y cada vez se observa mayor deterioro.
- La **governabilidad y democracia moderada**: Hay baja confianza en los gobernantes. Incluso cuando creen en la democracia, en los últimos años ha decrecido el indicador. La conciencia cívica es baja por la poca participación de la sociedad, aunque reconocen que deben participar y por la presencia de violencia en las interrelaciones familiares y grupales. Ha mejorado la confianza en el otro.
- La **convivencia integradora moderada**: Estado con fuerte sesgo de dependencia y centralismo, mediana transparencia, con legitimidad por

la gran afluencia de votantes. Las empresas con baja conciencia de responsabilidad social. ONG's con baja participación y voluntariado.

#### 2.4. La base para construir estrategias

A pesar de los elementos presentes en la cultura, con tendencia hacia la resistencia del progreso, así como el desarrollo moderado, el panameño aun tiene recursos positivos sobre los cuales se pueden apalancar estrategias de motivación para impulsar el capital social y la participación ciudadana.

Algunos de los valores positivos de los panameños que identificamos en el análisis son:

- El apego a la familia, la solidaridad entre ellos.
- La participación en grupos religiosos y deportivos, asociado a la autoestima.
- La esperanza de un futuro mejor.
- El incremento en la confianza hacia el otro.
- Altamente crítico de su entorno, el cual aspira que cambie.
- Creer en el ahorro.
- Tratar de ser justo con los demás, criticando el juego vivo.
- Creer en el esfuerzo y en el valor del trabajo honrado.
- Tener conciencia que debe participar (aun cuando no lo haga).
- Su disposición a defender el ambiente de la depredación.
- La alta participación en elecciones y asociatividad partidaria.
- La competitividad económica.

- Su preocupación por la violencia y delincuencia, a pesar de ser uno de los países con menor tasa de criminalidad.

### **3. Una propuesta estratégica para la participación social en Panamá**

Tomando en cuenta el análisis anterior, se presenta una propuesta de estrategia de participación ciudadana enfocada en el fomento de los motores del Capital Social, como son: confianza, legitimidad, la participación, la equidad y transparencia, para alcanzar una gobernanza eficiente. La ausencia de estas características producen sociedades débiles, que se ven a sí mismas como víctimas e incompetentes para crear su propio destino, fomentándose la violencia, la apatía y la pobreza, en una espiral creciente que amenaza a las democracias, el ambiente, la economía y a la propia sociedad.

Promover el empoderamiento, autoestima y sentir que se pueden lograr son las claves para la participación. Por ello se presentan las siguientes líneas estratégicas, para la discusión de la sociedad civil, a objeto de promover el capital social y la participación ciudadana. Estas iniciativas debe ser un esfuerzo conjunto entre el Estado, la sociedad civil y el empresariado:

- Promover la sinergia de las organizaciones que representan a la sociedad civil, para que diseñen e implementen una estrategia colectiva para encausar el apoyo a la participación y el fomento del capital social.

- Líderes de la sociedad civil capacitados y conscientes de la importancia de la participación de la sociedad para resolver sus problemas y el fomento de valores éticos.
- Fomento de capital social mediante capital relacional, comunicación y acciones participativas exitosas.
- Promoción, educación y motivación de los mecanismos formales de participación y cogestión.
- Promoción de alianzas trisectoriales, gobierno-sociedad civil-empresas.
- Promoción de Responsabilidad Social Empresarial, bien entendida y practicada.
- Fomento de la transparencia y rendición de cuentas, con plataformas de información pública de proyectos, programas, planes, acuerdos y todos los documentos relacionados con toma de decisiones, planificación y seguimiento del desarrollo para que las comunidades participen en la toma de decisiones y contraloría.
- Ser incluyente en género, y abarcando a niños, jóvenes, adultos, personas de la tercera edad.
- Fortalecer espacios formales y permanentes de concertación, diálogo y toma de decisiones donde participen los organismos públicos y privados, sociedad civil y empresariado para lograr la coordinación interinstitucional y planificación conjunta. Entre ellas la Concertación Nacional.
- Capacitar a los actores de la sociedad civil, empresas y gobierno en formas eficientes de participación, negociación, manejo de conflictos y toma de decisiones en consenso.
- Promover mensajes emocionales positivos para la valoración humana del panameño: múltiples culturas, respeto, confianza, solidaridad, protagonista y dueño del futuro.
- Promover medios de comunicación alternativos que brinden espacios de participación a la sociedad organizada, como radios comunitarias, blogs, etc.
- Uso de redes en el Internet.
- Implementar una descentralización eficiente del Estado.
- Dar un acceso real al ciudadano a ser elegido por sus conciudadanos, como representante ante los órganos del Estado.

### 3.1. Un liderazgo comprometido

Para enfrentar esta situación es necesaria la aparición, el mantenimiento, la recuperación y la optimización de liderazgos, que se identifiquen con lo positivo y que transformen lo negativo como un aprendizaje para superar las limitantes. Crear un clima emocional de esperanza y optimismo y comunicarlo positivamente,

contribuye a promover el interés en participar en la transformación de la realidad en búsqueda de un futuro mejor.

Estos líderes que promueven la esperanza tienen una red afectiva importante, claridad de misión –que le permite ser flexible y oportuno en un mundo de incertidumbres- y que en Panamá está representado en jóvenes como figuras deportivas, ambientalistas, educadores, empresarios, profesionales, artistas, entre otros.

Las características del líder que promueve participación son:

- Un líder o grupos de líderes auto motivados y que tengan confianza de alcanzar sus metas.
- Un liderazgo con visión positiva que genere confianza al colectivo que pretende motivar.
- Un liderazgo que sepa transmitir su mensaje y entusiasmo, y que logre motivar a otros hacia una meta conjunta.

#### Cuadro 6: Matriz de legitimación de líderes.

Mala justificación	baja legitimación	responsabilidad sin compromiso
Mala justificación	alta legitimación	responsabilidad pragmática
Alta justificación	baja legitimación	responsabilidad principista
Alta justificación	alta legitimación	responsabilidad comprometida

### 3.2. Propuesta de implementación

Para lograr la confianza en la sociedad panameña hay que generar interés y acercamiento entre los actores, en propuestas donde se compartan intere-

- Un liderazgo perseverante, que maneja positivamente la incertidumbre y los tropiezos.
- Un liderazgo ético y transparente, coherente en lo que piensa, siente, expresa y hace.
- Un liderazgo que promueva la inclusión de la minoría excluida.

El psicólogo Roberto de Vries señala que para asumir el compromiso del liderazgo en la participación hay que responder tres preguntas claves: ¿Debemos hacerlo? ¿Queremos hacerlo?, ¿Tenemos la capacidad? Respondiéndolas se dará un marco de coherencia entre el pensar, sentir y actuar, que es la base de la confianza y credibilidad de las relaciones interpersonales. Esta matriz ayuda a clasificar la legitimación de un líder al justificar sus acciones, con base a la conducta mostrada en asumir las responsabilidades de sus acciones y su nivel de compromiso:

ses por sector. Esto da inicio a la ruta de alianzas trisectoriales sociedad-empresas-gobierno.

Para generar el interés de los actores se emplean estrategias de capital relacional

y comunicación, con mensajes coherentes, consistentes y reiterativos sobre las ventajas de la participación en la toma de decisiones en la gestión de desarrollo sustentable y las formas de participar, dirigidos a públicos claves que se convertirán en eco de la de promoción de capital social.

Los medios a emplear para promover la comunicación, capital relacional y capital social son, predominantemente cara a cara, medios de comunicación alternativos como el Internet y la integración de los medios de comunicación de masas.

Para desarrollar el proceso de comunicación y de capital relacional, se debe conocer a los actores, sus formas de organización y ubicación. Se atenderá como prioridad al programa capital relacional, concepto que se define como el valor de la red de relaciones de una organización<sup>19</sup>. Esta red se basa en la confianza y relaciones mutuamente beneficiosas porque permiten involucrar a diferentes participantes, compartir más información y desarrollar puentes eficientes con sus socios de alianzas. El capital relacional es la base del capital social.

El capital relacional se fomentará mediante programas de comunicación

---

<sup>19</sup> Capital relacional: a fines del 2001, investigadores de Booz Allen Hamilton y la Kellogg School of Management de la Universidad de Northwestern entrevistaron a 113 ejecutivos de empresas incluidas entre las Fortune 1.000, y descubrieron que las líderes desarrollan asociaciones a largo plazo, basadas en la confianza y mutuamente beneficiosas con sus públicos. Las relaciones son tan valiosas que deberían considerarse, colectivamente, como un activo central de la empresa.

cara a cara, iniciando su acción en las organizaciones ya existentes, ya que en ellas hay una base de capital social que por sí misma facilita el trabajo de lograr sinergias y difundir el mensaje de forma exponencial. Asimismo a la identificación de líderes naturales que pueden promover la asociación, a quienes se involucrarán como promotores de los mensajes de participación para alcanzar un desarrollo sustentable consensuado e incluyente. Se iniciaría con las organizaciones que brindan incentivos a la autoestima, como son la familia, las iglesias, clubes deportivos y cualquier otra organización que brinde espacios de participación.

El uso de medios de comunicación masivos serán empleados para promover una opinión favorable en el colectivo hacia los valores que fomenten el capital social y sus ventajas, así como las experiencias exitosas de participación trisectorial en planificación de desarrollo y resolución de problemas comunes. Los mensajes deben educar a los miembros de la sociedad sobre las ventajas de la participación y mecanismos para hacerlo. Estos lineamientos de información deben estar sumergidos en mensajes de corte emocional, donde se resalte el orgullo del panameño y las características positivas de la región y su gente.

En su carácter de largo plazo, la estrategia debe contemplar acciones que fomenten en los más jóvenes el conocimiento de las ventajas de participar en la toma de decisiones con miras a lograr un desarrollo sustentable de la región, ya que ellos serán los adultos que deberán

tomar la batuta de la participación en el futuro. Para ello, se recomienda sinergias con centros educativos públicos y privados, para implantar programas de actividades asociadas al fomento de valores y capital social, enfocadas en ambiente y solidaridad social. Programas como la semana de los valores que se realiza en las instituciones educativas de Panamá, y de ciudadanía, implementada por el Tribunal Electoral, el Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional deben continuarse y hacerse más creativos.

#### 4. Bibliografía

- Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana. Consensuado por la comisión técnica mixta – MIDES y sociedad civil. Texto trabajado al 21 de abril de 2008.
- Barrett, Richard. *“Liberando el alma de las empresas”*. (2001). SMS Editores. Argentina.
- *Indicadores de Panamá. Banco Mundial* [www.mef.gob.pa/Archivos.../2006.../2006-Novedades%20de%20la%20biblioteca](http://www.mef.gob.pa/Archivos.../2006.../2006-Novedades%20de%20la%20biblioteca).
- Candelo Londoño, L. y Polanía Reyes, S. *“Pasos metodológicos de un diseño experimental para medir capital social y acción colectiva en seis ciudades latinoamericanas”*. (2008). Universidad de Los Andes. Facultad de Economía. Centro de Estudios de Desarrollo Económico –CEDE-. Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, -CEPAL-. *“Avance de la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social”*. (2007) Capítulo 1. Panorama social de América Latina.
- Corre Enrique y Noé, Marcela, editores. *“Nociones de una ciudadanía que crece”*. (1998). FLACSO-Chile.
- Domike, Arthur editor. *“Sociedad Civil y movimientos sociales, construyendo democracias sostenibles en América Latina”*. (2008) Banco Interamericano de Desarrollo. Publicaciones especiales sobre el Desarrollo N° 8.
- Corporación Latinobarómetro. Informe 2008. Chile. [www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAOMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAOMETRO_2008.pdf)
- Kliksberg, Bernardo. (1999) *“Seis tesis no convencionales sobre participación”*. Centro de documentación en políticas sociales. Documentos/ 18 Documento presentados en el marco de Buenos Aires *Sin Fronteras*, Un espacio para el diálogo. Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo, *“El Capital Social. Dimensión Olvidada del Desarrollo”*, (2001), Editorial Panapo, Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo. *“Hacia una economía con rostro humano”*. (2002). Segunda edición. Oficina de planificación del Sector Universitario PSU. Universidad del Zulia. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt UNERMB, Fondo de cultura económica. Maracaibo. Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo. *“Equidad en América Latina”*. (2007). CIDI / CIDES / OEA. [www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Desarrollo%20Social/CIDESII/14.%20Equidad.ppt](http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Desarrollo%20Social/CIDESII/14.%20Equidad.ppt)
- Kliksberg, Bernardo. *“El círculo de hierro”* (2003). México. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana

- de Capital Social, Ética y Desarrollo - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica). [www.unimet.edu.ve/capital-social/circulo\\_hierro.doc](http://www.unimet.edu.ve/capital-social/circulo_hierro.doc)
- Forni, Pablo y Coniglio, Valeria. “*Capital Social y Organizaciones Comunitarias en Cuartel V, Moreno*”. (2003). Documento de Trabajo N° 11. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales IDICSO. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Argentina.
  - Guédez, Víctor. “*La ética gerencial*”. (2004). Temas gerenciales, tercera edición, editorial Planeta. Venezuela.
  - “*La Estrategia de Comunicación de la Estrategia Provincial de Desarrollo Sostenible de la provincia de Colón*”. (2007), Consultora GFA. Convenio BID-Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible de la Presidencia –CONADES-.
  - Lisakka, Laura. “*Medición del capital social y aplicaciones*”. (2007). Universidad del País Vasco – EUSTAT.
  - Moreno León, José Ignacio (2004). “*Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo. Los retos de la educación*”. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
  - Moreno León, José “*El Capital Social: Nueva Visión del Desarrollo*”, (2004). Centro de Estudios Latinoamericanos Arturo Uslar Pietri, Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela
  - Pérez, Orlando J., Ph.D., *Cultura política de la democracia en Panamá, 2008*. El impacto de la gobernabilidad. Central Michigan University Mitchell A. Seligson, Ph.D. Corporación Latinbarómetro. Informe 2008. Noviembre. Santiago de Chile. [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org).
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008*. “Institucionalidad para el desarrollo humano”. Noviembre 2008.
  - *Resultados de la Encuesta: Obstáculos a la Competitividad de Panamá*. (2008) GfK TMG. Panamá.
  - “*Resumen Ejecutivo Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá*”. (2009) Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, es. UNDEF. <http://www.libertadciudadana.org/index.html>
  - SILES, MARCELO; ROBINSON, LINDON J., y SCHMID, A. ALLAN, “El Capital social y la Reducción de la Pobreza – Hacia un Paradigma Maduro, en “Capital social y Reducción de la Pobreza en América Latina; en Busca de un Nuevo Paradigma”, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, universidad del Estado de Michigan, 2003.
  - The Global Competitiveness Report 2008-2009 © 2008 World Economic Forum
  - Universidad Metropolitana de Venezuela. Vademécum de Capital Social (2004). <http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>.
  - Uphoff, Norman y C. M. Wijayarathna. (2000). “*Beneficios demostrados del capital social. La productividad de las organizaciones campesinas de Gal Oya, Sri Lanka*”. Original en Inglés publicado en World Development, 28:11.