



Municipio de Panamá
Dirección de Resiliencia
Centro de Estudios y Acción Social Panamá
(CEASPA)



Área 2
Comunidades y Cohesión Social

Tabla de Contenido

I.	Contexto de este estudio (Resumen Ejecutivo)	2
II.	Conceptualización de Cohesión Social	4
	1. Dimensión de Cohesión Social	8
	2. Dimensión de Capital Social	8
	3. Dimensión de Integración e Inclusión	9
	4. Resultados de la Cohesión Social	11
	5. Definición de Cohesión Social para este Estudio	11
III.	Resultados de la reunión con directivos del Municipio de Panamá sobre Cohesión Social	12
	1. Metodología del Taller	12
	2. Principales Hallazgos del Taller	13
IV.	Dimensiones, Variables e Indicadores de Cohesión Social para el Municipio de Panamá	15
V.	Bibliografía	17

I. Contexto de este estudio

En el mes de mayo de 2016, la Ciudad de Panamá fue elegida para participar en el Programa de 100 Ciudades Resilientes¹. En el año 2017, el Municipio de Panamá, crea la Dirección de Resiliencia, con la función principal de orientar a la autoridad local, en decisiones referentes a planificación, ordenamiento, gestión social, seguridad y ambiente, teniendo en cuenta la condición de resiliencia².

Como parte de la red 100 Ciudades Resilientes y resultado del taller realizado en la Ciudad de Panamá en el mes de enero de 2017, la Ciudad de Panamá inició el proceso para el desarrollo de una Estrategia de Resiliencia. Entre las acciones se menciona la construcción de:

Un plan de acción que las ayudará a ser más Resilientes, a partir de una estrategia de recuperación frente a los problemas naturales u otros cíclicos que puedan ocurrir en el manejo de agua o en el transporte público³.

Por lo anterior, se desarrolla una consultoría para la ejecución del PLAN DE TRABAJO-ABORDAJE ADAPTADO PARA LA CIUDAD DE PANAMÁ (CUSTOMIZED PANAMA CITY APPROACH) específicamente en el ÁREA 2: COMUNIDADES Y COHESIÓN SOCIAL.

El objetivo de esta área de trabajo es contribuir con un mejor entendimiento de los desafíos específicos en integración y pertenencia, desde la perspectiva de las distintas comunidades, para coadyuvar a una mejor definición de políticas públicas en el municipio.⁴

Entendiendo el contexto anterior, se desarrolla esta consultoría para verificar la situación de cohesión social e infraestructura, creando una

¹ 100 Ciudades Resilientes es una organización de la Fundación Rockefeller que se dedica a asesorar a diversas ciudades del mundo para que puedan ser resilientes, es decir, capaces de sobreponerse a crisis físicas, sociales y económicas y aprender de ellas para evitarlas en el futuro.

² **DIRECCIÓN DE RESILIENCIA - CIUDAD DE PANAMÁ, PLAN DE TRABAJO-ABORDAJE ADAPTADO PARA LA CIUDAD DE PANAMÁ.** Arturo Dominici Arosemena, Director de Resiliencia; Plashka Meade Webster, Coordinación y Planificación; Celisa López Martínez, Coordinación Técnico Administrativa.

³ <https://mupa.gob.pa/noticias/fundacion-rockefeller-elige-a-panama-para-integrar-red-de-100-ciudades-resilientes>

⁴ Idem

definición para el Municipio de Panamá, que le permita medir con indicadores claros los avances de esta y su aporte a la Resiliencia. Para esto, se ha desarrollado un informe de construcción de indicadores sobre cohesión social, sobre la base de una definición para el Municipio de Panamá creada, sobre la construcción teórico propuesta por la CEPAL y otros autores académicos.

Además, se planifican 6 talleres en corregimientos y comunidades con el fin de verificar en campo la situación de cohesión vista desde la percepción de líderes comunitarios. Por último, se corroborará la información con un taller de Organizaciones no gubernamentales, quienes nos darán su opinión sobre los indicadores y la situación de cohesión, seguridad e infraestructuras.

II. Conceptualización de la Cohesión Social

La Cohesión Social es una condición necesaria para el desarrollo comunitario. Esta condición se encuentra en un nivel objetivo, que muestran la población en determinada condición material que permite mejores condiciones materiales y espacios amigables para la convivencia. Por otra parte, CEPAL plantea que este concepto, tiene acepciones que integran las condiciones de vida; es decir, las materiales, con la condición y sentimiento de pertenencia de los miembros de la comunidad, es decir sentimientos, percepciones, significados y representaciones en la vida cotidiana. Es decir elementos subjetivos que determinan acciones.

“...la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”.⁵

Desde esta perspectiva, se observa la cohesión social como un proceso que conjuga tanto las condiciones que la genera; como la situación particular en un espacio territorial determinado y los efectos producidos en el país.

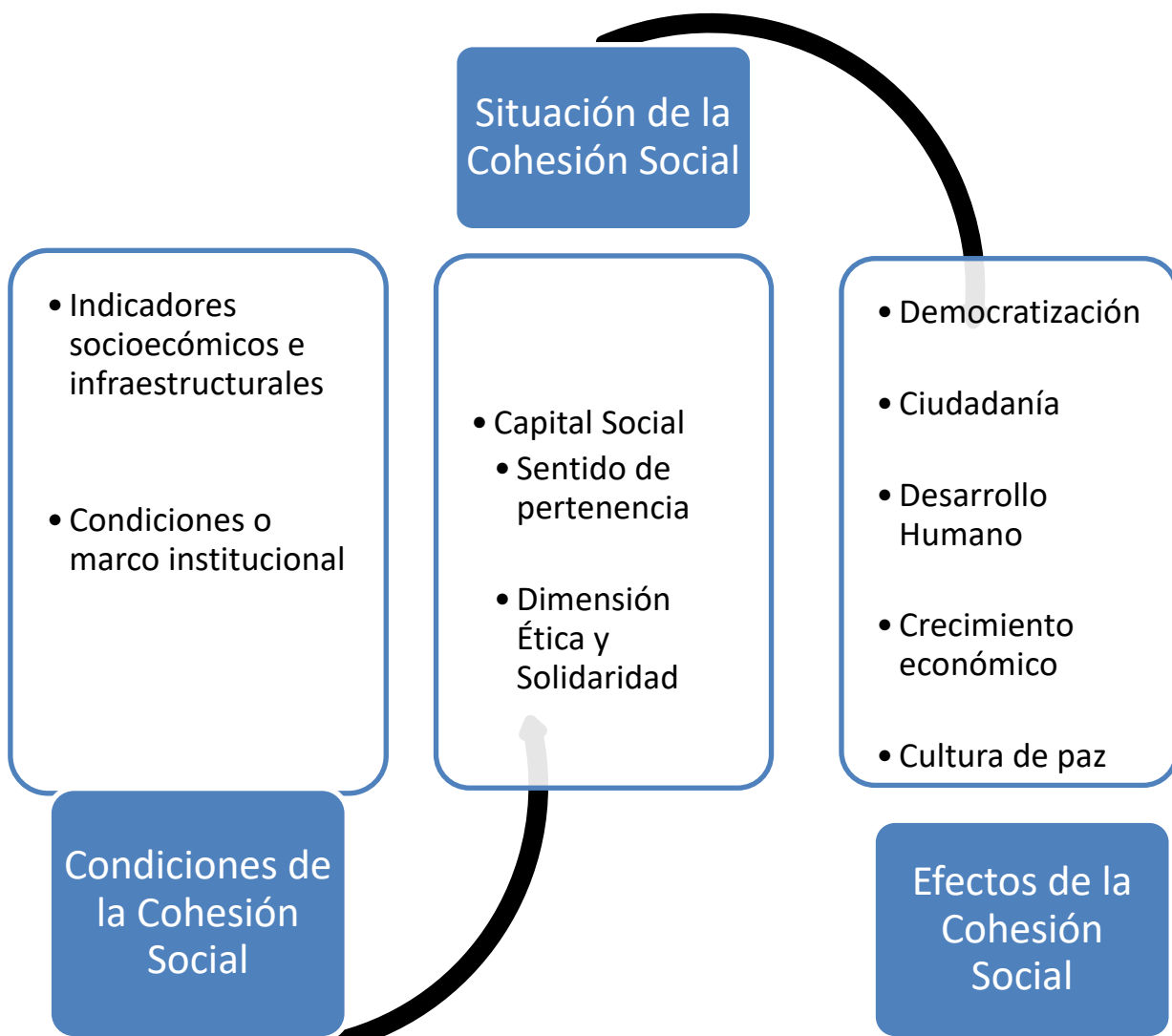
En esa línea de ideas, podemos distinguir elementos que compone el espacio de creación de condiciones. En este espacio, podemos mencionar se ubican la situación de variables sociales y políticas que generan espacios de materialidad y servicios necesarios en comunidades o territorios determinados. En este caso se observa el rol relevante del estado en la creación de escenarios propicios que permitan llevar a cabo los factores necesarios que potencialicen las capacidades materiales como mecanismos que influyen en el fortalecimiento miembros de las sociedades.

Algunos elementos que se puede hacer mención como generadores de condiciones para lograr cohesión social se encuentran los servicios básicos, como salud, trabajo, educación, vivienda, seguridad, infraestructura, al igual que todo el aparato vinculado al marco institucional. También todos los programas que realizan los gobiernos locales dentro su espacio de intervención.

⁵ CEPAL, (2007), Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en AL y El Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

El espacio real de la situación de la cohesión social, este punto refleja todas las condiciones subjetivas construidas desde los propios actores, como la convivencia pacífica, la solidaridad, la propia capacidad de organizarse y participar en las decisiones que impliquen su propio desarrollo, además su forma de observar el mundo, sus esperanzas, expectativas y sus valores, que son elementos importantes en el desarrollo integral de los individuos, fortaleciendo así la vida en comunidad. Por otro lado esta condición refleja la aceptación de las instituciones estatales, de gobiernos locales en las comunidades, es decir, legitimar la institucionalidad de actuar del Estado.

Proceso de Cohesión Social



Elaboración propia sobre la base de aspectos teóricos

Cohesión Social, se ubica en los efectos producidos por la misma en el Estado y la comunidad. En este aspecto, podemos indicar que los efectos se hacen presente tanto en un nivel macro, es decir, el país; y en un nivel micro, las comunidades y grupos cohesionados. También en los aspectos de lo privado y lo público; es decir, su participación pública institucional y su relación con sus pares en la vida cotidiana.

“...las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones por ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004)”⁶.

En este espacio, se puede verificar la relación de la condición de Cohesión Social de las comunidades y los avances democráticos del país, dado que se genera la participación, legitimidad, la fortaleza institucional y el ejercicio pleno de derechos humanos y ciudadanía; es decir el país se democratiza.

Por otra parte, esta condición de cohesión social, permite la inclusión de la población en las actividades productivas, por consiguiente mejora las condiciones de los actores económicos del país. Esto ocurre a través de la inversión de capitales y la participación en el mercado laboral permitiendo a los individuos satisfacer necesidades materiales. Es decir, se genera crecimiento económico con mayor participación de los ciudadanos.

En lo respectivo a la cultura de paz, entendida como valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos⁷, podemos indicar que la cohesión social eleva, los aspectos éticos de solidaridad y normas de convivencia pacífica, que son el resultado de una institucionalidad fuerte a nivel local y las capacidades de los actores de utilizar herramientas apropiadas en la resolución de conflictos. Si las comunidades logran establecer estos parámetros obtendremos una sociedad más justa y menos violenta.

Recapitulando, la Cohesión Social en esencia, cuenta con dos dimensiones, que son conceptualizadas y utilizadas de forma diferenciada por especialistas, entendiéndose que existe una relación dialéctica entre ellas. La

⁶ Idem. (CEPAL)

⁷ <http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf>

dimensión de Capital Social y la Dimensión de Inclusión e Integración Social.

“Cohesión social equivale a integración social mediante el acceso garantizado legalmente a diferentes funciones y recursos sociales que provee el Estado”.⁸

Tintori entiende que la integración social tienen una relación importante con la Cohesión Social, indica que es producida por el Estado, quien es el encargado de proveer, las condiciones para el logro de esa integración.

Por otra parte, el mismo autor menciona el papel del Capital Social en esa Cohesión.

“La cohesión social, por lo tanto, no está referida solamente a las políticas públicas contra la exclusión social, sino también a otras dimensiones que generen sentimientos de solidaridad y permitan postular fines y responsabilidades comunes: confianza, asociatividad, acceso equitativo a la información, tolerancia, multiculturalidad”.⁹

En este aspecto, se consideran las posiciones valóricas, éticas, solidarias de interacción, así como la pertenencia; o como lo denomina Tintori: Asociatividad.

⁸ Tinori, Eugenio, (2010), Cohesión Social en América Latina: Un marco de investigación, Revista Pensamiento Iberoamericano.

⁹ Idem

1. Dimensiones de la Cohesión Social

Según las bibliografías referidas en este estudio, hay dos elementos integrados a la Cohesión Social. Por una parte está la dimensión referida a las características del Capital Social como un concepto, que en nuestro análisis se encuentra contenido, en la Cohesión.

“Una primera noción cercana a la de cohesión es la de capital social, entendido como la capacidad de personas y grupos sociales de manejarse con normas colectivas, de construir y preservar redes y lazos de confianza, capaces de reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad”.¹⁰

Por otra parte se encuentra el concepto de Integración e inclusión, que según algunos autores son complementarios, dado que la integración hace referencia a características objetivas y materiales vinculadas a la realidad de las personas, y la inclusión a su capacidad de autodeterminación con respecto a esas condiciones.

“La noción de inclusión social podría considerarse como una forma ampliada de la integración, que no solo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores”¹¹

Estas dos dimensiones importantes que conforman la Cohesión Social se pueden descomponer en sí misma en varios elementos, de forma que nos permita ubicar las características de estos, con respecto a la realidad social que se pueda indagar.

2. Dimensión del Capital Social

El capital social desde este estudio puede entenderse como las relaciones entre los grupos e individuos en la comunidad, estableciendo redes de apoyo, sentimientos de pertenencia, participación y solidaridad. Para Pierre Bourdieu, el Capital Social se expresa como:

¹⁰ Idem (CEPAL)

¹¹ Idem (CEPAL)

“...el agregado de los actuales o potenciales recursos que están relacionados con la posesión de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo...”¹²

Como se ha mencionado, los valores éticos presentes en la interacción y el sentimiento y las acciones de pertenencia, son parte de la identificación de un Capital Social, y por consiguiente incide en una cohesión social permanente.

Por otro lado, el sentido de pertenencia, identifica la capacidad de los actores de tolerar y aceptarse dentro de los parámetros o normas establecidos por los grupos o en las comunidades que hace referencia a formas de actuar, de organizarse frente a amenazas externas, problemas o logros en común.

También en esta dimensión, se encuentra los elementos éticos y valóricos presentes, intersubjetivos, o de mutuo reconocimiento entre los actores sociales de las comunidades. Aquí, se muestra los tratamientos entre pares, legitimidad de actuaciones, solidaridad, entre otros.

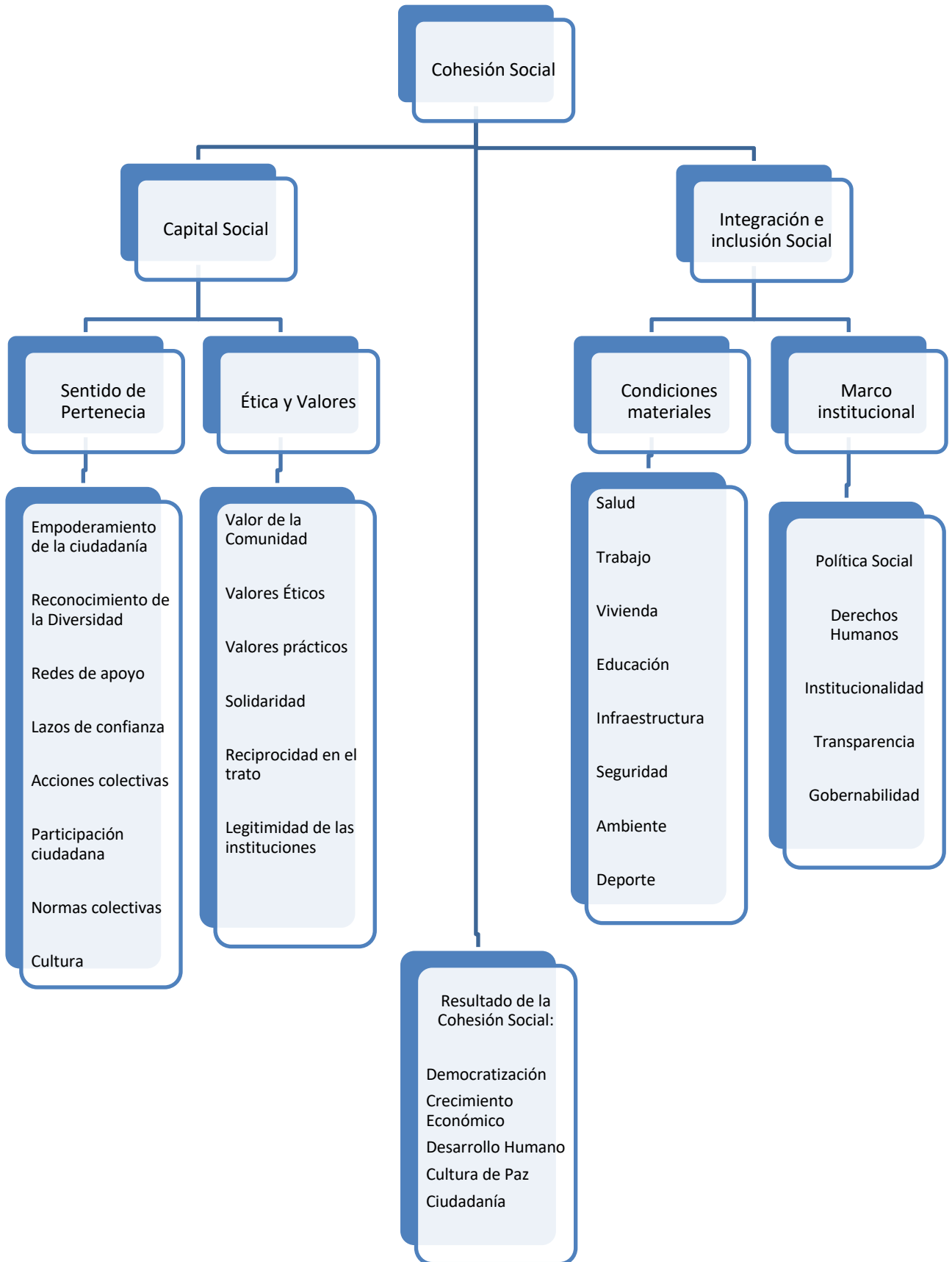
3. Dimensión de Integración e Inclusión

En esta dimensión, podemos observar como los mecanismos institucionales y normativos son los factores determinantes que permiten la participación del Estado y los gobiernos locales, como actores que deben garantizar las condiciones para que los individuos y las comunidades puedan lograr bienestar.

“la integración el tema central son los mecanismos para mantener los vínculos sociales o reparar aquellos que han sido cortados o son precarios, en consecuencia su propósito es destacar las normas o las instituciones que pueden permitir la vinculación de los individuos con la sociedad...”¹³

¹² Bourdieu, Pierre, (2002), Citado por Vargas Gonzalo, Hacia una Teoría del Capital Social, Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia.

¹³ Barba, Carlos, (2011), Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina, CLACSO.



Teniendo claridad la injerencia del Estado y los gobiernos locales, se puede evidenciar en esta dimensión dos elementos; uno que identifica al marco institucional que tiene como dinámica garantizar los derechos humanos, generar gobernabilidad, establecer políticas locales, generar transparencia e institucionalidad. Al igual que todas las condiciones materiales que le permitan a los individuos y comunidad alcanzar un pleno desarrollo. Entre las condiciones materiales necesarias se pueden enunciar; el trabajo, vivienda, seguridad, educación, salud entre otras.

4. Resultados de la Cohesión Social:

Las dimensiones mencionadas anteriormente, tienen una relación con la situación general del país en aspectos como: Cultura de Paz, ejercicio de la Ciudadanía, la democratización, el crecimiento económico y los derechos humanos. Es decir, las sociedades que presentan comunidades, regiones o localidades altamente cohesionadas permiten garantizar que esta variables se expresen en el desarrollo integral de un país o nación. En este caso en lo que los organismos internacionales entienden hoy como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

5. Definición de Cohesión Social para este estudio

Habiendo analizado aspectos generales de las definiciones presentes, y establecido dimensiones y elementos de funcionamiento con respecto a la Cohesión Social podemos definirla cómo:

Se refiere a la condición del Capital social, expresado en valores éticos y sentido de la pertenencia, donde actúan elementos objetivos y subjetivos referidos a la acción social, participación, legitimidad, solidaridad, sentimientos entre otros elementos de interacción en la vida cotidiana. Además cuenta con una dimensión que establece la integración y la inclusión vista desde el marco institucional y las condiciones materiales provistas por los actores de gobiernos locales y nacionales.

III. Resultados de la reunión con directivos del Municipio de Panamá sobre Cohesión Social

En el marco del proyecto Comunidades y Cohesión Social, se realizó una reunión – taller con las direcciones vinculadas a este proyecto en el Municipio de Panamá.

Esta reunión- taller, el director de Resiliencia, planteó una premisa central sobre el contexto en las comunidades:

“Se percibe que no hay una integración entre las distintas comunidades de la ciudad y estas no poseen mecanismos actualizados para entender sus problemas y garantizar acciones adecuadas a nuestra realidad social”.

Sobre la base de la premisa anterior se establece el objetivo central de la Reunión-Taller:

Contribuir con un mejor entendimiento de los desafíos específicos en integración y pertenencia, desde la perspectiva de las distintas comunidades, para coadyuvar a una mejor definición de políticas públicas del municipio.

El taller inicia con la reflexión sobre la definición de Cohesión Social, que procede del proyecto COHESAL del Ministerio de Desarrollo Social, el cual es ejecutado en algunas provincias del país. la definición que se utiliza para el taller es la siguiente:

*“Capacidad que tienen las instituciones, individuos y organizaciones de un territorio de reducir y tener respuesta a fenómenos como la desigualdad, pobreza, exclusión y discriminación”.*¹⁴

1. Metodología del taller

¹⁴ Proyecto COHESAL, Ministerio de Desarrollo Social

Para el desarrollo del taller, se presentó algunos puntos respecto al trabajo que se realiza en la Dirección de Resiliencia. Además, una explicación del Proyecto y la definición central de Cohesión Social como base para la discusión entre los participantes.

Se elaboraron preguntas que orientaron la discusión entre el grupo. Las preguntas fueron las siguientes:

- a. ¿Qué opina y piensa sobre el concepto de Cohesión Social?
- b. Sobre la base del concepto ¿Cuál han sido las actividades, programas y proyectos de Cohesión Social en las comunidades?
- c. Indique ¿Cuál es su percepción con respecto a la situación de cohesión social en las comunidades?

2. Principales hallazgos del Taller

Con la participación de los directivos se respondieron las preguntas, destacándose lo siguiente en cada pregunta:

En la primera pregunta sobre el concepto de cohesión social:

- No existe claridad frente al concepto de parte de los directivos
- Se han realizado actividades de diferente tipo que tienen relación con la cohesión social pero de manera espontánea, aislada y no planificada.
- Se obvia la importancia de todo el marco institucional que permite vincular a las instituciones con la población.
- Existe una disposición de parte de los directivos de coordinar acciones relevantes en cohesión social y por resultado la resiliencia
- Evidencian, dentro de la definición propuesta, indicadores como cultura, integración, alianzas, seguridad, tolerancia, gobernanza, entre otras.

Con respecto a la segunda pregunta, sobre las acciones de cohesión social que hayan ejecutado:

- Se han realizado actividades que buscan generar alianzas entre instituciones, sociedad civil y comunidad, principalmente desde la Dirección de Seguridad Ciudadana.

- Se generan programas de audiencia pública y rendición de cuentas que permiten la participación ciudadana y la transparencia institucional.
- Se empoderan a las comunidades con programas de cultura como un factor centralizador y cohesionador.
- También, el observatorio de violencia permite entender la situación en las comunidades, de esta iniciativa participan comunidades y actores de distinto tipo.
- Se genera conocimiento y acciones frente a la gestión ambiental, la población puede empoderarse de actividades de conservación de su medioambiente.

Sobre la situación de las comunidades particulares en torno a la Cohesión Social:

- Se identifica que la comunidad de Kuna Nega, se encuentra cohesionada, dos factores explican esto según los directivos. Por un lado la cultura, que ordena comportamientos y por el otro lado el tamaño, dado que no podría compararse con corregimientos como Pedregal, Tocumen, Alcalde Díaz, etc.
- Las comunidades grandes presentan diferentes estratos sociales, es decir las formas de cohesión se pueden dar de forma diferenciada, debido a la heterogeneidad de las mismas.

En resumen, los directivos están anuentes a la importancia de comunidades cohesionadas, entiende que sus proyectos se encuentran vinculados a esta situación. Esto facilitaría las intervenciones y sostenibilidad de programas y proyectos, pero con una guía sobre indicadores claros en cuanto al papel del municipio dentro de la Cohesión Social.

IV. Dimensiones, Variables e Indicadores de Cohesión Social para el Municipio de Panamá.

Las reglas metodológicas para la construcción de indicadores, se basan en la definición de los conceptos para la operacionalización, generando dimensiones, variables e indicadores que se desprendan de este proceso, para medir u observar la realidad. Existen indicadores que se reflejan de forma directa en la realidad específica y otros que permiten observar a través de los sentidos, percepciones u opiniones de actores particulares.¹⁵

Es así que a continuación presentamos la tabla operacional para los indicadores de cohesión social del Municipio de Panamá.

Dimensiones de Cohesión Social	Variables	Indicadores
Capital Social	Sentido de pertenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Número de reuniones comunitarias en las que participa • Tipo de organizaciones en las que participa • Percepción de las relaciones con vecinos y amigos • Porcentaje de Familias extensa dentro de las comunidades • Cantidad de programas creados y ejecutados por la comunidad. • Percepción sobre los derechos humanos • Uso de mecanismos para resolución de conflictos • Aceptación a culturas y etnias distintas

¹⁵ Sampieri, Roberto, (2015), Metodología de la Investigación Social, Mc Graw Hill, Mexico Df

	Ética y valores	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a comunidades y personas o grupos vulnerables • Opinión sobre las instituciones presentes • Respeto de opiniones distintas • Opinión sobre la honestidad • Existencia de normas comunitarias
Integración e inclusión social	Condiciones materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de empleo en la comunidad • Número de espacios deportivos • Número Instalaciones culturales • Proporción de Instalaciones y servicios de salud respecto a la población • Proporción de instalaciones educativas respecto a la población. • Cantidad de proyectos de aceras, luminarias y vías • Presencia y cantidad de transporte • Percepción de Seguridad Ciudadana
	Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de programas en las comunidades • Existencia de procedimientos Institucionales en el municipio y juntas comunales • Presentación de rendición de cuentas por los gobiernos locales • Cantidad de convocatorias por los gobiernos locales para la participación ciudadana • Existencia de planes de desarrollo nivel local

Se utilizarán métodos cualitativos y cuantitativos. Un cuestionario aplicado a líderes comunitarios de las diferentes zonas. Taller en cada comunidad.

V. Bibliografía

Barba, Carlos, (2011), Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina, CLACSO.

Bourdieu, Pierre, (2002), Citado por Vargas Gonzalo, Hacia una Teoría del Capital Social, Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia.

CEPAL, (2007), Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en AL y El Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

<http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf>

Proyecto COHESAL, Ministerio de Desarrollo Social

Sampieri, Roberto, (2015), Metodología de la Investigación Social, Mc Graw Hill, Mexico Df

Tinori, Eugenio, (2010), Cohesión Social en América Latina: Un marco de investigación, Revista Pensamiento Iberoamericano