

# *Análisis de los Stakeholders (actores) como instrumento potencial en los procesos de participación de las agendas 21 local. El caso de Soná (Panamá).*

**Melitza Anany Tristán Mojica**

Colegio José Bonifacio Alvarado de Soná  
Ministerio de Educación de Panamá

## **Resumen:**

En este artículo se describe y se expone la metodología aplicada en un estudio llevado a cabo durante el curso 2007-2008. Este estudio era parte fundamental del Proyecto Final de Master “Agenda 21 Local (AG21L) del Municipio de Soná” (Panamá). A través del cual se trata de identificar a los posibles actores a quienes un grupo de ciudadanos, conocedores de la existencia de un nuevo modelo de gestión local, debía establecer alianzas que generen argumentos que potencien cambios de gestión en el distrito (comarca) de Soná. De esa forma, se pretende presentar la estrategia a los gestores municipales locales, incluyendo a los actores locales más destacados. En el artículo se recoge la metodología utilizada en el estudio, que tiene como objetivo hacer un inventario de los actores, como movimiento social, para potenciar la Agenda 21 Local como estrategia de desarrollo humano ambientalmente sostenible.

**Palabras clave:** Agenda 21 Local (AG21L), desarrollo sostenible, stakeholders (actores), participación ciudadana.

## **Abstract:**

This article describes and indicates the methodology applied in a research carried out during the 2007-2008 course as a fundamental part of the Master Final Project, “Local 21 Agenda (AG21L) of the Municipality of Soná” (Soná is a district in the countryside of Panamá). Through this project we try to identify the possible stakeholders to whom a group of citizens, with a previous knowledge of the existence of a new local management model, have to establish alliances that would generate arguments to impulse changes in the management of this district. In this way, it is attempted to present the strategy to the municipal local managers, including the most outstanding local stakeholders. In this article we summarize the methodology used in the research, which objective is to make an inventory of the stakeholders, as a social movement that would be the impelling force to introduce the Local 21 Agenda as a strategy to reach an environmentally sustainable human development.

**Key Words:** Local 21 Agenda (AG21L), Sustainable development, stakeholders (actors), citizen participation.

(Fecha de recepción: abril, 2008, y de aceptación: septiembre, 2008)

## **Introducción**

sin duda en Latinoamérica existe un gran dinamismo en la descentralización de los gobiernos y el desarrollo local. Ambos son mecanismos de gestión pública que requieren de acciones que garanticen su desarrollo y continuidad como: la formación de actores (tomando en cuenta en todo momento a los ciudadanos del municipio), y la identificación de actores que tengan capacidad para impulsar procesos innovadores, de aprovechar las oportunidades del entorno político y económico, y de evidenciar, desde lo local, que en nuestros países es posible el desarrollo humano ambientalmente sostenible (Almenar, 2002).

También se ha de diseñar políticas que promuevan un desarrollo para toda la sociedad, en especial para “los olvidados”, que en comunidades Latinoamericanas suman la mayoría, sin dejar a un lado una auténtica gestión de los recursos naturales. Es decir caminar hacia la búsqueda de un desarrollo estratégico y político que incentiven procesos participativos, coordinado entre los distintos niveles del Estado y todos los actores de la sociedad civil. Ello puede llevar a generar acuerdos dirigidos a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas, a través de estrategias que potencien un desarrollo en sus propias comunidades, y donde todos los recursos estén bien distribuidos. Es decir iniciativas de desarrollo humano, económico y ambiental a nivel local que combata las situaciones de crisis socio-económica y ecológica en los municipios.

Lo antes mencionado permite dinamizar a todos los actores locales, con el

objeto de crear un movimiento social que se convierta en el dinamizador de la capacidad productiva del municipio. Por lo que también es necesario reformas legislativas que se enmarquen en un proceso de interacción junto a las políticas de descentralización.

En Panamá, en la actualidad el papel de los entes locales en la gestión local está en proceso de cambios. Sin duda, son las Alcaldías (Ayuntamientos) los que están más próximos a la ciudadanía y conocen mejor su entorno. Diariamente se percibe que la ciudadanía toma como referente de sus necesidades más puntuales a la administración local, razón por la que se debe potenciar su capacidad de respuesta en coordinación con el resto de las administraciones públicas.

Todo esto, conlleva una democracia participativa y profunda en el ámbito municipal. Para ello también es necesario introducir mayores exigencias a los responsables públicos territoriales, que permitan presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en los temas de interés. De esta forma, el fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo socio-económico y ambiental local y la competitividad territorial, deben convertirse en una etapa importante en el proceso de desarrollo institucional de los gobiernos locales, hacia sistemas y funciones de gobierno más de avanzadas.

Soná está ubicada en la costa del océano Pacífico, en la parte meridional de la provincia de Veraguas; al sur de la República de Panamá, lugar más estrecho del continente americano. Soná es el segundo distrito de mayor importan-

cia de la provincia de Veraguas, (tercera provincia en la República de Panamá). Tiene una extensión territorial de 1,530.8 Km<sup>2</sup> y 30,229 habitantes en sus 10 corregimientos (municipios) según el censo del 2005 de la dirección nacional de estadística de la Contraloría general de Panamá.

En sus 10 corregimientos, existen una serie de problemáticas económicas, sociales y ambientales comunes y compartidas. Pero también cuentan con sus particularidades que en el ámbito ambiental requiere de una gestión ambiental urgente, de lo contrario puede repercutir en problemas de salubridad y en detrimento de su propio desarrollo. Por tales razones, se vio la necesidad de acotar el campo de actuación en un proyecto que fue motivo del trabajo final de master en gestión ambiental y desarrollo sostenible de la Universidad de Valencia de la autora (becada del gobierno Panameño). En el mencionado proyecto se ha tenido en cuenta primeramente la realización de un diagnóstico socioambiental, con la finalidad de intentar conocer la realidad del distrito (comarca) para poder diseñar un plan de acción que permita aportar soluciones a las necesidades reflejadas en el análisis DAFO del propio diagnóstico, y al presupuesto económico del municipio, B/.262,410.80 anual (167,140.64 euros). Es decir desarrollar acciones que ayuden a potenciar un desarrollo humano ambientalmente sostenible para Soná. (Almenar, 2002).

Por tanto, basándonos en los criterios anteriormente expuestos se decidió centrar el proyecto en la implantación de una metodología como es la Agen-

da 21 Local (AG21L). Metodología que muestra una gran efectividad sobre todo para municipios con características de área rural, entendiendo como umbral máximo para esta consideración la falta de cultura de participación de forma activa dentro de la gestión local.

El municipio de estudio, cuenta prácticamente con el mismo comportamiento del resto de los municipios de áreas rurales de Veraguas (Una de las provincias de Panamá). Es decir, que aunque la legislación sectorial les otorga a los gobiernos locales ciertas competencias que inciden sobre la protección del medioambiente; los gestores locales no logran concretar y coordinar dichas competencias por la falta de recursos. El mencionado proyecto es innovador en su ámbito, debido a la inexistencia de bibliografía integradora de todos los aspectos investigados. Por ello, una parte considerable de las conclusiones de este proyecto se asientan en un importante trabajo de campo, en la que colaboraron algunos miembros de la comunidad, a la par, que en una considerable compilación bibliográfica.

Dado que la iniciativa de potenciar el proyecto sale de la ciudadanía, de allí la importancia de la identificación de todos los actores de la comunidad. Acción necesaria para aunar esfuerzos y potenciar la estrategia de la Agenda 21 Local ante los gestores municipales de la comunidad.

## ***1- Agenda 21 local (ag21l), estrategia de gestión local hacia la sostenibilidad***

En vista que los problemas medioambientales están siendo una amenaza para toda la humanidad, Panamá intenta caminar hacia la sostenibilidad de sus regiones y en la gestión local de sus recursos. Sin embargo hay mucho por hacer, y tomando como referencia el caso de Soná (Panamá), nos encontramos con una situación controvertida en cuanto a la sostenibilidad.

Soná, es una comunidad que tiene características propias de un área rural, con una variada biodiversidad, sin embargo cuenta con marcados problemas socioambientales. Estos se concretan en un 25% de analfabetismo, 14% de viviendas sin agua potable, 23% de viviendas sin fluido eléctrico, 28% de la población cocinando con leña, deficiente gestión de residuos sólidos, ausencia de gestión en aguas residuales y contaminación de acuíferos entre otros. Estos problemas deben ser considerados tema prioritario ante los gestores municipales, de lo contrario se pueden transformar en situaciones de deterioro para la propia comunidad.

Por otro lado, en la actualidad se llevan acciones sostenibles por parte de la ciudadanía que se deben potenciar, no obstante están siendo acompañadas por un sentimiento negativo debido a la mala información del tipo de desarrollo a la que debemos acceder. Nos referimos a comportamientos (uso del transporte público, de la bicicleta, consumo responsable etc.), que hoy día a nivel Europeo

van acompañadas de fuertes campañas de sensibilización ciudadana.

Todos estos problemas socioambientales son el resultado de ese crecimiento económico acelerado que impone las políticas neoliberales, y las improvisadas estrategias que desarrollan los políticos en la actualidad. Es evidente que no se apuesta por un desarrollo que potencie la calidad de vida de sus habitantes desde una visión local y sostenible con su medio.

El complejo mundo en que nos movemos y sus exigencias, condiciona que la sostenibilidad de nuestras comunidades sea el objetivo al que se debe dirigir los programas municipales y sus prioridades políticas, la cual debe basarse en la aplicación práctica de dos palabras: participación y consenso.

Lo mencionado anteriormente puede ser posible si esos procesos participativos se acompañan de cambios que introduzcan un nuevo marco institucional, que conlleve el equilibrio intermunicipal, y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

La Agenda 21 Local (AG21L), es una estrategia eficaz basada en el trabajo en red entre todos los implicados para el desarrollo de un distrito (comarca). Su eficacia radica en potenciar además de un desarrollo de abajo hacia arriba, la equidad social/ justicia social, la participación activa, el consenso, la democracia participativa, y la transparencia en las actuaciones, que deben ser elementos esenciales a la hora de consolidar la autonomía local.

La conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992,

propuso un plan de acción de Desarrollo Sostenible para el siglo XXI, denominado Agenda 21Local, como un programa pensado para llevar a cabo un plan de acción ambiental en todo el mundo. En su capítulo 28, hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que creen su propia Agenda 21, y un Plan de Acción que recoja los objetivos generales de la Agenda 21 y los traduzca en programas y acciones concretos para sus comunidades.

Su aplicación en Europa ha sido desarrollada por iniciativas locales, desde que se aprueba en 1994 la Carta de Aalborg, que posee un marco de aplicación y promoción del desarrollo sostenible a nivel local, y que llama a las autoridades locales a comprometerse en procesos de Agenda 21Local.

En Panamá, por ser parte del Continente Americano, no existe una campaña como tal por lo que la Alcaldía (Ayuntamiento) de Soná, no se adherirá a la Carta de Aalborg formalmente, ya que es un programa de actuación local para países de la Unión Europea. Sin embargo no por eso puede dejar de tomar el reto de planificar ejes de actuaciones con principios sostenibles, y apostar por la estrategia de Agenda 21 Local para consolidar la gestión municipal en pro de la ciudadanía Sonaña.

La Agenda 21 local abarca el principio inspirador de la actuación local, el desarrollo local sostenible, y los instrumentos empleados para su consecución. Destaca el papel de las autoridades locales como impulsores de procesos encaminados a alcanzar el desarrollo humano ambientalmente sostenible de un territorio, y al mismo tiempo, dis-

pone la constitución de un foro de ciudadanos y ciudadanas, que es el pilar que promueve la participación activa de todas las fuerzas representativas de la comunidad.

Los gestores municipales de nuestras sociedades, deben tener la fuerza y la visión inclusiva sostenible y creativa. De esta manera se podrá consolidar los retos y oportunidades que se plantean en el nuevo contexto de globalización e innovación tecnológica en que se encuentran inmersos. Además de reafirmar competencias que permitan enfrentar las amenazas y los desafíos que se ciernen sobre el entorno, (combatir la pobreza, la exclusión social, y la efectiva gestión del medio ambiente). Se debe adquirir un compromiso con la gente y en conjunto construir un distrito (comarca) más sostenible y de futuro.

Para eso es necesario:

- Potenciar el desarrollo humano ambientalmente sostenible municipal a través de la Agenda 21 Local.
- Favorecer el trabajo en red, para desarrollar políticas integradas y consensuadas que tomen como referencia las realidades de los municipios.
- Integrar en la toma de decisiones las consideraciones ambientales y el enfoque de sostenibilidad (Medio Ambiente, Sociedad y Economía).- Promover una participación activa de la ciudadanía en los municipios, para consolidar iniciativas y acciones que contribuyan al desarrollo sostenible de la comunidad.
- Promover la EA como método y como estrategia política en la comunidad.

## **2-*Los procesos participativos en las agendas 21 locales (ag21l)***

Tal como se ha comentado anteriormente, el objetivo final de la Agenda 21 Local, es lograr una gestión sostenible mediante la integración de aspectos ambientales, sociales y económicos en la política municipal, e implicar a la comunidad local mediante procesos de participación ciudadana.

Entendiéndose como una participación de forma activa en la toma de decisiones de carácter público, fundamental para conseguir el giro del desarrollo, diferente al crecimiento económico en que estamos inmersos.

En el caso de Soná, los procesos de participación deben estar dotados de instrumentos de dinamización y formación social, que faciliten el debate aséptico y la implicación de la comunidad a lo largo del proceso. Con este proceder se puede potenciar en la ciudadanía el sentimiento de la corresponsabilidad de todos ante los problemas ambientales, sin dejar a un lado los aspectos sociales.

Teniendo en cuenta que Panamá ha propuesto como objetivo estratégico alcanzable al 2009, la integración de los grupos sociales marginados, y el cumplimiento de condiciones de sostenibilidad ambiental, es el momento en que las Alcaldías municipales (Ayuntamientos), se replantee las estrategias que utilizan actualmente para gestionar los recursos de la comunidad. Dichas estrategias en el caso de Soná debe estar basada en identificar sus necesidades sociales y ambientales. Es decir con una profunda concepción

social, gestión ambiental y participación ciudadana activa y representativa por todos los sectores de la comunidad.

Es necesario apostar por los procesos participativos, que fomenten el diálogo entre los gestores municipales y la ciudadanía, organizaciones locales y empresas, cuyas aportaciones servirán para tomar mejores decisiones basadas en las necesidades de la población. Además debe incorporarse una efectiva educación que logre en la ciudadanía una sensibilización acertada en su forma de comportamiento y de actuar, tal y como dice García Gómez (2002), que la Educación debe ser uno de los elementos que intervienen en el camino hacia la sostenibilidad. Si vamos en la línea hacia un desarrollo humano ambientalmente sostenible, (Almenar, 2002) son fundamentales los elementos de equidad y transferencia de poder a la población. Son ellos los elementos que fortalece la democracia local y permite una mayor participación social en la toma de decisiones públicas. Para ello es necesario crear y aplicar modelos de participación tomando en cuenta la realidad existente del distrito (comarca), que haga que todos los sectores de la comunidad, puedan analizar y consensuar una estrategia de desarrollo social local basada en la sostenibilidad.

Se trata de una participación basada en compartir información, en la que los gestores locales se decanten por capacitar a la ciudadanía, y se potencie el poder de decisión entre todos los participantes.

### ***3-Importancia de los actores en la puesta en marcha de la ag21l***

El capítulo 28 del programa de AG21L, señala claramente que los gestores locales por su carácter de autoridad más cercana al pueblo, deben desempeñar una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible. Es decir promover y desarrollar un plan de acción, a través de un proceso de consultas y de consensos entre todas las partes interesadas en sus respectivas poblaciones.

En el caso de Soná, la propuesta de la AG21L tiene un carácter innovador como región Latinoamericana, ya que se ha desarrollado de una forma diferente a lo que comúnmente sucede en los países Europeos. Donde los ayuntamientos (Alcaldías) reciben subvenciones (partidas económicas) para la realización de sus propias Agenda 21.

La preocupación de la autora y algunos de los actores de la comunidad Sonaña, en vista de la realidad económica y socioambiental en que se vive, hacen que se organicen y pretendan presentar el programa de AG21L como estrategia de sostenibilidad al consejo municipal del distrito (comarca).

Desde esa perspectiva el giro de actuación requiere de un reto aún mayor, primeramente porque se trabaja en dos vías, tanto con los gestores municipales como con el resto de actores a incluir; además se debe potenciar la estrategia de forma diferente. Es decir con una fuerte educación que conlleve a la formación y sensibilización, debido a que los términos como desarrollo sostenible,

agenda 21Local y participación ciudadana son concepciones nuevas para la ciudadanía.

Los datos que ha arrojado el diagnóstico socioambiental de Soná (Tristán, 2008), reflejan la baja cultura de participación ciudadana en la gestión local, y las muestras de unión en problemas puntuales. Ello requiere de una estrategia de participación mucho más elaborada que estimule la asistencia y la colaboración de todos.

En este nuevo proceder es importante la incorporación de los actores en el proceso de gestión local, ya que nos permite conocer las necesidades e intereses de la población Sonaña. Es decir adquirir un enriquecimiento a través de sus aportaciones e informaciones que son imprescindibles a la hora de proponer acciones que requieran la colaboración de todos, además de sus opiniones y recomendaciones para la mejora de la gestión municipal hacia la sostenibilidad local.

Por otro lado, permite aumentar las posibilidades de éxito en la consecución de los objetivos planteados para el análisis de los problemas, y la elección de las prioridades de la comunidad. Debemos tener en cuenta que la puesta en marcha de éstos objetivos claramente requieren del soporte y la colaboración de todos los ciudadanos y ciudadanas.

En resumen, la participación de toda la ciudadanía dentro de una estrategia de Agenda 21 local, que pretende potenciar un cambio positivo para todos los miembros de una comunidad, es una excelente oportunidad que permite mejorar la comunicación entre los gobernantes, políticos y la propia ciuda-

danía. Además ayuda a desvanecer las amenazas que se perciben por parte de la ciudadanía y que quedan sin considerar dentro de la comunidad. También se puede lograr el apoyo de los ciudadanos en general, para que las acciones lleguen a todo el distrito (comarca), logrando acuerdos tanto del ámbito empresarial, político, gubernamental, institucional y de la propia ciudadanía. Y entre todos lograr una democracia participativa auténtica donde se haga énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

#### **4- Metodología**

La metodología utilizada en el análisis de actores tiene dos características básicas. Primeramente se trata de una investigación aplicada dentro del proyecto Agenda 21 Local, para el Municipio de Soná (Panamá), referida a los actores presentes en el distrito para potenciar la estrategia del proyecto en cuestión, desde los ciudadanos hacia los gestores locales del distrito de Soná. La otra, es el tratamiento de los actores bajo la perspectiva de su participación dentro de la comunidad, y con instrumentos que le son propios.

La primera situación que se ha considerado, hace referencia a las fuentes primarias de la estrategia de la Agenda 21 Local. Una parte considerable de ellas son los datos conseguidos a partir del diagnóstico socioambiental (Tris-

tán, 2008), en especial en el apartado del medio socioeconómico (aspectos de asociacionismo y participación ciudadana del distrito). Con dicha búsqueda, se logró identificar todos los actores y agrupaciones presentes con sus objetivos de formación, actividades que realizan y la magnitud de liderazgo dentro del distrito (comarca).

El Municipio de Soná, no lleva dentro de su gestión, un trabajo coordinado con las diversas asociaciones de la comunidad, por lo que no existía un listado confeccionado por los gestores locales. La búsqueda de información se llevó a cabo a partir de un listado ya establecido por otros diagnósticos socioambientales desarrollados por la propia autora. Fue de gran beneficio los criterios utilizados en el diagnóstico socioambiental del Municipio de Foios-Valencia que fue elaborado como parte del curso del Master en gestión ambiental y desarrollo sostenible ya mencionado, y que deben ser tomados en cuenta al poner en práctica una agenda 21 Local (Martínez y otros, 2007). Se prosiguió a aplicar métodos de investigación directos para profundizar en el conocimiento de los actores. En consecuencia, se elaboró un cuadro de los posibles actores a tomar en cuenta para el análisis en la matriz de stakeholders, y posterior identificar la presencia o no, en el distrito de Soná. A través de entrevistas con informantes claves como representantes de los corregimientos, junta comunal, docentes del área, políticos, la iglesia, agrupaciones, gestores municipales y ciudadanos de a pie, se logró obtener datos de la cual se pudo desarrollar el instrumento. Posteriormente se hizo una visita a cada

asociación u organismo detectado y se entrevistó al presidente o coordinador para conocer, datos generales, objetivos, alcance de las actividades y su participación dentro de la comunidad.

Teniendo en cuenta el listado de asociaciones y de actores en el distrito, se llevó a cabo un análisis tomando en cuenta las actuaciones, en especial a la participación que tenían dentro de la comunidad. Aspecto este clave y efectivo a la hora de presentar la estrategia de la Agenda 21 local a los gestores municipales. Por lo que se hace indispensable la aplicación de medidas

que dé objetividad a los resultados para validarlos.

El esquema de trabajo que hemos desarrollado nos permitió tratar los resultados obtenidos, lo cual fue abordado de forma analítica con carácter indagatorio. Analizados con el fin de conseguir objetividad y coherencia para su eficacia dentro de la potenciación de la estrategia de AG21L, desde los ciudadanos a los gestores locales. En el cuadro N° 1, se resume los distintos pasos seguidos en la metodología, y a continuación se procederá a explicar cómo se llevó a cabo el análisis de los mismos.

**Cuadro N° 1. Esquema del trabajo**

➤	Identificación de actores y estudio de su posicionamiento respecto al proyecto.
➤	Listado de Actores del Distrito de Soná.
➤	Elaboración de una Matriz de Stakeholders. -Análisis de Stakeholders mediante el método de Brainstorming. -Matriz de Stakeholders -Análisis de la matriz de stakeholders de SONÁ
➤	Valoración de la importancia y la influencia de los stakeholders de Soná.
➤	Identificación de Riesgos o Conflictos Potenciales.

**4.1- Identificación de actores y estudio de su posicionamiento respecto al proyecto**

Se trata de determinar los actores locales, tales como instituciones gubernamentales, políticos, empresarios, religiosos, organizaciones nacionales e internacionales y los ciudadanos de a pie etc. presentes en el distrito (comarca), y posteriormente analizar los obje-

tivos que persiguen, su participación y actuación dentro de la comunidad. Una vez identificados se trata de ver la manera que posiblemente pueden afectar o verse afectado por problemas o intervenciones al aplicar un nuevo modelo de gestión local en la comunidad. También se trata de conocer el control o influencia que puedan tener sobre recursos e instrumentos de ges-

tión y, sus decisiones relevantes para el desarrollo del proyecto, además de información o experiencia necesaria. Todo lo antes mencionado nos permite plantearnos líneas de actuación futura de acercamiento para la información de la estrategia a plantear, y detectar el compromiso que puedan tener los actores al ser o no asumida la estrategia por los propios actores.

Llevar a cabo esta primera fase es de mucha utilidad, cuando no existe una coordinación por parte de los gestores locales con las asociaciones formadas en el distrito (comarca). Fase que será el pilar para tomar las mejores decisiones dirigidas a la sostenibilidad de la región Sonaña.

Los actores identificados en el distrito de Soná, se recogen en el cuadro nº 2

**Cuadro N° 2. Actores identificados**

<b>1- Actores Gubernamentales:</b> Instituciones Gubernamentales	
<b>2- Políticos</b>	
<b>3- Empresarios</b>	
<b>4- Educadores</b>	
<b>5- Organización civil:</b> -Club cívico Sonaño -Asentamientos campesinos del sur de Soná. -Grupos pescadores del sur de Soná. -Grupo de producción de San André. -Madre Vieja -La tercera Edad-	-Sociedad de arroceros de Soná. -Comité por derechos de los ciudadanos. -Grupo de panaderas de El Barrero. -Agrupaciones del cuerpo de bombero -Asociación de muchachas guías. -Participación de la mujer y grupo femenino de -Participación de la niñez Sociedades deportivas
<b>6- Organizaciones Religiosas:</b> Católicas y protestantes	
<b>7- Grupos ecologistas escolares</b>	
<b>8- La familia</b>	
<b>9- Ciudadano de a pie</b>	
<b>10- Organizaciones:</b> Nacionales y Extranjeras	
<b>11-Los medios de comunicación</b>	

#### **4.2-Listado de actores del distrito de Soná**

Después de identificar los actores se hace un análisis de su participación ya sea como colectivo o como individuo dentro de la comunidad. Además de realizar un estudio de su posicionamiento con respecto al proyecto (sin dejar a un lado el refuerzo que se tiene que hacer con todas las agrupaciones y los ciuda-

danos individuales en toda la comunidad), se elaboró un listado oficial. Listado que se aprovecha para trabajar, informar y potenciar la estrategia de AG21L, desde los ciudadanos hacia los gestores locales.

En el análisis resultaron 21 agrupaciones que se han señalado en el cuadro número 3, y que a su vez son los que forman parte de la matriz de Stakeholders (actores) de Soná.

**Cuadro N°. 3. Listado oficial de actores claves**

N°	Actores	N°	Actores
1	Autoridad Municipal	12	Asociaciones de Mujeres
2	Funcionarios Municipales	13	Tercera Edad
3	Consejo Municipal	14	Comité Pro derecho ciudadano
4	Actores Institucionales	15	Organizaciones religiosas
5	Oposición Política	16	Grupos ecológicos escolares
6	Empresarios	17	Medios de Comunicación
7	Educadores	18	La familia
8	Sociedad Civil de área urbana	19	Ciudadana en general
9	Club Cívico Sonaño	20	Organizaciones Nacionales
10	Sociedad civil de áreas rurales	21	Organizaciones Internacionales
11	Niñez		

#### **4.3-Elaboración de una matriz de Stakeholders**

La matriz de Stakeholders es un modelo que se utiliza para identificar e investigar el campo de poder conformado por cualquier grupo o individuo que pueden afectar o ser afectados por el logro de los objetivos de una organi-

zación. En el caso de Soná, el análisis de Stakeholders trata de identificar las maneras en las cuales los actores pueden influir en la puesta en marcha de la estrategia de AG21L desde los ciudadanos a los gestores locales, o pueden ser influenciados por sus actividades, así como su actitud hacia la estrategia mencionada y sus objetivos.

### Cuadro N° 4. Resultados Del Cuestionario

<b>Preguntas</b>	<b>Análisis</b>	
¿Quién depende de que se lleve a cabo el proyecto?	Todos los Sonaños que están interesados en un método de Gestión Local que se apoye en la participación ciudadana en busca de la sostenibilidad social y ambiental.	
¿De quién depende que el proyecto se lleve a cabo?	Alcalde de Soná, Consejo Municipal, Funcionarios de la Alcaldía y de todos los sectores que forman parte en una u otra actividad ya sea gubernamental, cívica o privada. Y muy especialmente de la sociedad civil de área urbana y rural del Distrito.	
¿Quiénes son los potenciales beneficiarios?	Los ciudadanos que han padecido la mala distribución de los recursos básicos y de un estilo de vida sin la satisfacción de las necesidades básicas en el Distrito.	
¿Quiénes podrían verse negativamente afectados?	Todos aquellos que tiene un estilo de vida, una ideología y un progreso a costa del mal vivir de las mayorías. Algunos empresarios, políticos, y algunos ciudadanos de la Región.	
¿Quién puede influir sobre el proyecto?	-Autoridad Municipal -Sociedad civil de área urbano -Comité Pro derecho ciudadanos	-Consejo Municipal -Club Cívico Sonaño -Ciudadanos en general
¿Quiénes tienen los derechos sobre el recurso actualmente?	Moralmente la sociedad civil, aunque en la práctica haya usos apropiados por ciudadanos o colectivos a beneficios propios.	
-¿Quién va a trabajar en contra del proyecto?	Algunos políticos, empresarios, ciudadanos afectados por alguna medida, también ciudadanos escépticos a participar en sociedades, y posiblemente los ciudadanos de áreas rurales.....	
¿Quién puede carecer de voz durante el proceso?	La propia sociedad civil, ya que no existe un Foro ciudadano formalmente formado ni una cultura de participación.	
¿Quiénes tienen un conocimiento o experiencia específicos sobre la materia?	Alcalde, Consejo Municipal, algunos miembros de la sociedad civil que se ha capacitado, y otros que han participado de la realización del Diagnóstico socioambiental de Soná, algunos profesionales de las instituciones, algunos educadores y algunas agrupaciones formadas.	
¿Quiénes muestran un interés especial por el proyecto?	El Alcalde y el Consejo Municipal por mejorar la Gestión Municipal y poder llegar al ciudadano. Algunas asociaciones civiles como el Club Cívico preocupado en la sostenibilidad y el desarrollo de los sonaños. Algunos ciudadanos que se percatan día a día de la realidad de Soná. La Oposición Política, por recalcar las deficiencias de la Administración Local actual. El Comité Pro derecho de los ciudadanos, en vista de la problemática con la Mina de Oro de Quebrada de Oro.	

#### ***4.4-Análisis de Stakeholders, mediante el método de Brainstorming***

El método de Brainstorming, se utiliza para intentar resolver un problema, y está basado en la proposición y análisis de cuantas posibles soluciones se puedan encontrar a un problema dado. En nuestro proyecto pretende establecer la importancia e influencia de los actores de un grupo social ante un cambio de modelo de gestión local que requiere de la participación de toda la ciudadanía.

Se desarrolla mediante una serie de preguntas que forman parte de un cuestionario, que en el caso de Soná, ha permitido tomar en cuenta los actores considerados claves para cada etapa de la estrategia.

Además de definir las expectativas de los actores, trata de determinar los beneficios que ellos esperan del proyecto, los recursos que esperan movilizar, y los conflictos de interés de cada uno de ellos respecto del objetivo de la presentación de la metodología de la Agenda 21local desde los ciudadanos a los gestores locales.

Cuestionario que consideramos es interesante plantearse en la fase inicial, pero debe estar en constante revisado y reformulación de forma continúa a lo largo de las diversas etapas del proyecto (diseño, implementación, evaluación...) debido a las situaciones y actores que pueden introducirse en el proceso.

Las preguntas que forman parte del cuestionario aplicado (cuadro N° 4), permitieron obtener datos tanto para la matriz de Stakeholders, como para la valoración de la importancia y la influencia de los actores de Soná

del estudio realizado. El análisis de los resultados también se incluye en el cuadro N° 4.

#### ***4.5-Matriz de Stakeholders***

A los 21 actores representados en el listado oficial de actores claves, se seleccionó a un representante, y se le aplicó una entrevista corta y semiestructurada, cuyas preguntas fueron basadas en los campos que se tenía que completar en la propia matriz (cuadro N° 5) y que permitían conocer los siguientes datos:

- El nivel de conocimiento en cuanto al proyecto que se quiere ejecutar en la comunidad.
- Si la posición era propia del actor o dependía de la coordinación con otros actores.
- El grado de interés de los actores y del impacto que puede causar en la comunidad.
- Análisis de las posibles alianzas y enemigos que pudiera tener entre los actores.
- El nivel de recursos que dispone cada uno de los actores seleccionados.
- El liderazgo que tiene en el momento de la entrevista cada grupo de actor.

Los datos fueron analizado y definidos en un cuadro (N° 5), que en el caso de Soná, permitió valorar los actores a quien debíamos recurrir para proponer la estrategia por parte de la ciudadanía a los gestores municipales.

Dada la extensión de la matriz, sólo señalaremos dos de los 21 actores analizados:

## Cuadro N° 5. Matriz de Stakeholders

Id	Conocimiento del proyecto		Posición		Interés/ impactos Del proyecto			Alianzas/ Enemigos	Recursos	Liderazgo
	Definición	Nivel	Propia	De Otros	+/- Neutros	Nivel	Descripción			
1	Autoridad Municipal	Medio	X		Positivo	Alto	Gestión más eficaz	Alianza: sociedad civil, gubernamental, oposición política Enemigos: Algunos políticos, empresarios, ciudadanos.	Medio	Bajo
2	Club Cívico Sonaño	Medio	X		Positivo	Alto	Lideriza acciones dentro de la comunidad	Alianzas: Alcalde, Sociedad Civil, funcionarios municipales, gubernamentales, educadores, empresarios y algunos políticos. Enemigos: Políticos, empresarios	Medio	Alto

### 4.6--Análisis de la matriz de Stakeholders de Soná

A partir de los datos obtenidos de la matriz, hemos confeccionado las tablas

y gráficos siguientes en los que se expresan el posicionamiento de los actores ante las cuestiones planteadas.

**Tabla 1: Conocimiento y Posicionamiento del Proyecto por los Actores**

CONDICIONES DEL PROYECTO			
Conocimiento del Proyecto		Posicionamiento del Proyecto	
Nivel	Cantidad	Nivel	Cantidad
ALTO	0	Propia	11
MEDIO	6	De otros	10
BAJO	15		

Fuente. Elaboración Propia

**Gráfica 1: Conocimiento del Proyecto**



Fuente. Elaboración Propia

**Gráfica 2: Posicionamiento del Proyecto**



Fuente. Elaboración Propia

Los resultados obtenidos, reflejados en la gráfica 1, nos permiten determinar que el 71 % de los actores tienen un conocimiento bajo de lo que es y pueda beneficiar a la población la ejecución del proyecto a desarrollar, mientras que el 29 % de la población tiene un nivel medio de conocimiento. Porcentaje considerado bueno para iniciar la fase de divulgación de los resultados obtenidos en el diagnóstico socioambiental realizado.

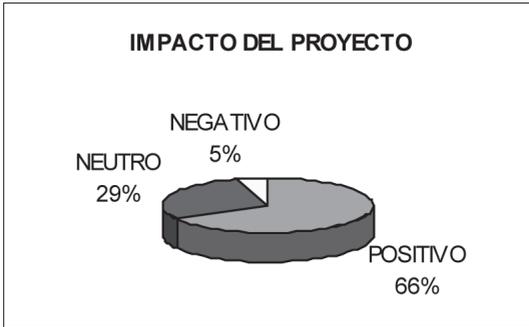
De la gráfica 2, se desprende que el 52% de la población de los stakeholders tienen un posicionamiento propio en cuanto al conocimiento del proyecto debido a los antecedentes del Municipio en el programa Municipio Siglo XXI (programa parecido en algunos aspectos a la Agenda 21 L), y el 48% obtienen el conocimiento por otras personas.

**Tabla 2: Impactos e interés del proyecto para los Sonaños**

CONDICIONES DEL PROYECTO			
Impactos del Proyecto		Interés del Proyecto por los Sonaños	
Nivel	Cantidad	Nivel	Cantidad
Positivo	14	Alto	6
Neutro	6	Medio	8
Negativo	1	Bajo	7

Fuente. Elaboración Propia

**Gráfica 3:** Impactos del proyecto

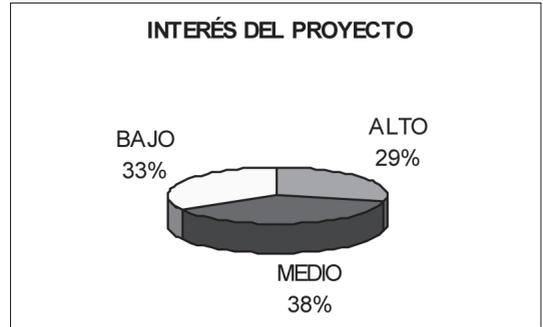


Fuente. Elaboración Propia

La gráfica 3, nos permite determinar que para el 66% de los actores, el impacto del proyecto es positivo, un 28% se muestra neutro y sólo el 5 % está en contra de la realización de un posible cambio dentro del Municipio.

Respecto al interés del proyecto se recoge en la gráfica 4, que el 38% de

**Gráfica4:** Interés del proyecto



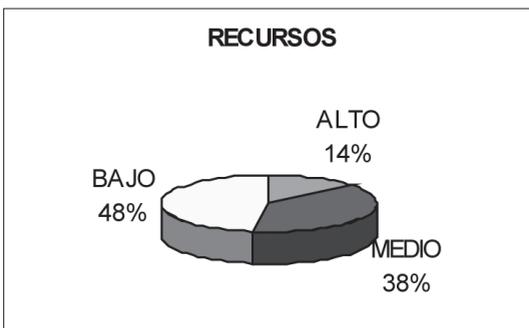
Fuente. Elaboración Propia

los actores tienen un mediano interés, un 33% poco interés y el 29 % un interés alto. Porcentajes que muestran la necesidad de informar y formar a los ciudadanos a cerca del proyecto en su totalidad.

**Tabla 3: Condiciones del proyecto**

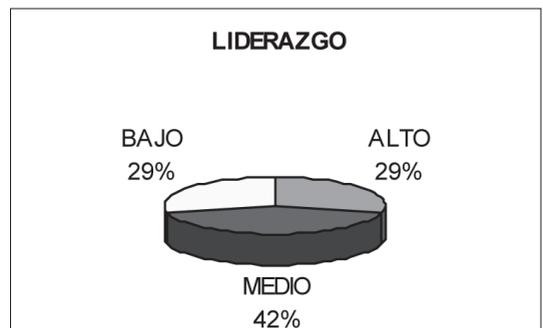
CONDICIONES DEL PROYECTO			
RECURSO		LIDERAZGO	
Nivel	Cantidad	Nivel	Cantidad
ALTO	3	ALTO	6
MEDIO	8	MEDIO	9
BAJO	10	BAJO	6

**Gráfica 5:** Recursos para el proyecto



Fuente. Elaboración Propia

**Gráfica 6:** Liderazgo para el proyecto



Fuente. Elaboración Propia

Como se desprende de la gráfica 5, el recurso con que se cuenta para este proyecto es considerado bajo. Dato importante para poder iniciarlo en la fase de divulgación sobre todo de los datos que ha arrojado el diagnóstico socioambiental.

Por último el liderazgo de los actores posee una condición media dentro de la comunidad, con una tendencia hacia el nivel alto lo que favorece la puesta en marcha del proyecto (gráfica 6).

#### ***4.7-Valoración de la importancia y la influencia de los actores de Soná***

con toda la información recopilada con ayuda del método Brainstorming (punto 4.4) se hizo una evaluación de los posibles riesgos o conflictos que podrían presentarse durante el desarrollo del proyecto. Con esta evaluación se puede prever posibles futuras reacciones de los distintos actores, anticipándonos a éstas, a través de algunas reflexiones a fin de conseguir su participación.

Tomando en cuenta el listado oficial de los actores claves y los resultados arrojados por el cuestionario aplicado (cuadro N° 4), fueron clasificados los actores en función de dos variables, su influencia y su importancia.

**La influencia** se refiere a la posibilidad de poder controlar las decisiones tomadas en relación con el proyecto, además de facilitar su implementación o ejercer un efecto sobre este. **La Importancia** porque pueden tener un grado de afectación, ya sea su vulnera-

bilidad, experiencia e información sobre los objetivos del proyecto.

Se confeccionó una matriz de influencia vs. Importancia, donde combinamos influencia e importancia a través de un diagrama de dos ejes de coordenadas (x, y).

Los actores fueron incorporados en cada cuadrante, debido tanto al análisis que se realizó en el diagnóstico socioambiental de Soná y la matriz de actores (cuadro N° 5).

Los actores considerados de **mucha influencia e importancia** han sido los que dentro de la comunidad muestran beligerancia, es decir son los actores que deben hacer sinergias, ya que están dispuestos a colaborar en la presentación y puesta en marcha de la estrategia de AG21L.

Los de **mucha influencia y escasa importancia**, que según el diagnóstico socioambiental el 70% de la ciudadanía Sonaña lleva a cabo el derecho al voto electoral. Son asiduos a pertenecer a los partidos políticos y marcan su vida cotidiana en base a los lineamientos partidistas. Es decir que para éste análisis la oposición política puede ayudar a mitigar los posibles impactos con que nos podemos encontrar en el proceso.

Los de **escasa influencia y mucha importancia** son los que hay que involucrar porque son capaces de crear, tienen capacidad de actuación y de asegurar intereses.

Finalmente los de **escasa influencia y escasa importancia** hay que centrar la estrategia de seguimiento, e introducir una profunda fase de formación y divulgación de la estrategia para lograr su incorporación.

En el caso de los educadores, el 65.5% de los educadores no viven en el distrito (comarca), de allí su valoración dentro del cuadrante escasa influencia y escasa importancia (cuadro N° 6), ya que no hay que perder el horizonte, de que el estudio ha sido realizado para detectar

a los actores que una minoría de ciudadanos y ciudadanas nos tendremos que dirigir para aunar fuerzas y potenciar la estrategia de la AG21L hacia los gestores locales.

El resultado del análisis aparece resumido en el cuadrante N° 6.

**Cuadro N° 6.  
Matriz de Influencia vs. Importancia (elaboración propia)**

<p><b>ESCASA INFLUENCIA Y MUCHA IMPORTANCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios Municipales</li> <li>- Sociedad Civil de áreas rurales</li> <li>- Asociaciones de mujeres</li> <li>- Organizaciones religiosas</li> <li>- Actores Institucionales</li> </ul>	<p><b>ESCASA INFLUENCIA Y MUCHA IMPORTANCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoridad Municipal</li> <li>- Consejo Municipal</li> <li>- Sociedad civil de área rural</li> <li>- Comité Pro derecho ciudadano</li> <li>- Ciudadanos en general</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresarios</li> <li>- Educadores</li> <li>- Niñez</li> <li>- Tercera Edad</li> <li>- Grupos Ecológicos escolares</li> <li>- Medios de comunicación</li> </ul> <p><b>ESCASA INFLUENCIA Y ESCASA IMPORTANCIA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Familia</li> <li>- Organizaciones nacionales</li> <li>- Medios de comunicación</li> </ul> <p><b>MUCHA INFLUENCIA Y ESCASA IMPORTANCIA</b></p>

#### 4.8-Identificación de riesgos o conflictos potenciales

Tomando en cuenta todos los datos arrojados en cada uno de los apartados anteriores, se realizó un análisis de los posibles riesgos o conflictos potenciales que se pudieran dar en la aceptación o no de la propuesta de la Agenda 21 local para el Municipio de Soná, en los ciu-

dadanos y los gestores locales. Se hizo contestando un cuestionario tomando en cuenta, los datos que se arrojó en el diagnóstico socioambiental del Municipio de Soná, las encuestas semiestructuradas y el análisis realizado en el cuadrante de la matriz de Stakeholders (cuadro N° 5).

Las preguntas formuladas y analizadas aparecen en el cuadro N° 7.

**Cuadro N° 7. Cuestionario Utilizado**

¿Cuál es el papel o la respuesta esperada del stakeholders si el proyecto tuviera éxito?
¿Existen respuestas negativas que debieran ser esperadas, dados los intereses del stakeholders?
¿Son estos papeles plausibles y realistas?
Si son realistas, ¿porqué el cambio dentro de una comunidad?
Si dichas respuestas ocurrieran, ¿qué impacto tendrían éstas sobre el proyecto?
¿Qué probabilidad existe de que se den estas respuestas negativas? ¿Son éstas un gran riesgo?
En resumen, ¿qué expectativas sobre los stakeholders apoyan o amenazan el proyecto?

Del análisis efectuado se puede concluir que:

Es cierto que no hay un consolidado liderazgo por parte de los gestores locales, también que Soná se caracteriza por las tendencias políticas (partidistas) más que por razonamientos técnicos; por lo que existen amenazas. No obstante podría cambiar si se desarrollan fuertemente una campaña de formación permanente para toda la ciudadanía, donde se indique que los beneficios a obtener serían muchos, y es de urgencia actuar sobre todo ahora que podemos adquirir recursos del programa PRO-DEC (Programa de desarrollo comunitario para la infraestructura pública)

que contiene fondos provenientes del Canal de Panamá a partir del 2008.

Consideramos que con una excelente comunicación podremos lograr desvanecer las amenazas existentes, por el apoyo de los ciudadanos en general para que las acciones lleguen a todo el Distrito (comarca). Logrando así acuerdos tanto de forma empresarial, política, gubernamental, institucional y de la propia ciudadanía. También se logrará una democracia participativa auténtica donde se haga énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

#### 4.9-Selección de actores para el desarrollo del plan de acción

Finalmente cabe destacar, que el Plan de acción del proyecto de la AG21L de Soná (Panamá), cuenta con 5 líneas estratégicas, 24 programas y 89 acciones.

El estudio realizado con los actores de la comunidad, ha permitido hacer un análisis de las actuaciones que llevan a cabo cada uno de los actores presen-

tes en la matriz de stakeholders, con la finalidad de identificar las 89 acciones propuestas en el Plan de acción, y hacer sinergias con estas organizaciones en busca de la concertación de las mismas para acercarnos hacia la sostenibilidad de la región Sonaña.

Dada la extensión de la matriz, sólo señalaremos a modo de ejemplo uno de los 21 actores presentes en el listado oficial:

**Cuadro N° 8**  
**Organizaciones y Sinergias de Actividades hacia el Desarrollo del Plan de Acción**

Nombre de la Organización/ Comunidades	Actividades que realizan	Sinergias con el Plan de Acción de Soná
<b>Clubes Cívico Sonaño:</b> Soná Cabecera.	Organización sin fines de lucro dedicadas a la realización de actividades cívicas, culturales y festivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Apoyar en la modernizar la Biblioteca pública de Soná corregimiento.</li> <li>. Crear una campaña de educación turística sostenible permanente, con énfasis en la conservación ambiental.</li> <li>. Promoción y dotación de recursos para el funcionamiento del foro de participación ciudadana.</li> <li>. Fomentar campañas de Ahorro de Agua.</li> </ul>

#### 5- Conclusiones

- La Agenda 21 Local (AG21L), muestra una gran efectividad sobre todo para municipios con características de área rural, entendiéndose como umbral máximo para esta consideración la falta de cultura de participación de forma activa dentro de la gestión local.
- Los procesos de participación deben estar dotados de instrumentos de dinamización y formación social, que

faciliten el debate y la implicación de la comunidad a lo largo del proceso.

- Los propios actores bien formados y bien informados son capaces de potenciar en la ciudadanía, el sentimiento de la corresponsabilidad de todos ante los problemas ambientales (sin dejar a un lado los aspectos sociales), y de potenciar cambios en los modelos de gestión local que requieren la participación de todos en general.

- La identificación de actores y la realización de un estudio de su posicionamiento ante un cambio de modelo de gestión local resultan de mucha utilidad, ya que será el pilar para tomar las mejores decisiones dirigidas hacia la sostenibilidad de la región.
- El método de Brainstorming permite establecer la importancia e influencia de los actores de un grupo social.
- El 29% de la población tiene un conocimiento bajo sobre el proyecto, porcentaje considerado bueno para iniciar la fase de divulgación de la estrategia de la AG21L de Soná.
- El 52% de los actores tienen un posicionamiento propio en cuanto al conocimiento del proyecto, debido a los antecedentes del programa Municipio Siglo XXI (metodología parecida a la AG21L).
- El 29% de la población tiene un alto interés sobre el proyecto. Sólo el 5% de la población está en contra de la realización de un posible cambio dentro del Municipio.
- El recurso con que se cuenta para este proyecto es considerado bajo. Dato importante para poder iniciarlo en la fase de divulgación sobre todo los datos que ha arrojado el Diagnóstico socioambiental. El Liderazgo de los actores posee una condición media dentro de la comunidad, con una tendencia hacia el nivel alto lo que favorece la puesta en marcha del proyecto.
- El 42.8% del listado de actores considerados para el análisis posee escasa influencia y escasa importancia, por

lo que hay que redoblar las estrategia de seguimiento, e introducir una profunda fase de formación y divulgación de la estrategia para lograr su participación.

- Los gestores locales requieren de formación para adquirir conocimientos más amplios acerca de los nuevos modelos de gestión local, que busquen la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, incorporando principios de sostenibilidad y coordinando directamente las acciones del municipio con todos los miembros de la comunidad.

## **6-Bibliografía**

- ALMENAR, R. Y M. DIAGO (2002). El proyecto necesario. Construir un desarrollo sostenible a escala regional y local. Patronat Sud-Nord. Publicaciones de la Universitat de Valencia.
- GARCÍA, J. Y NANDO, J. (2000). Estrategias didácticas en educación ambiental. Edición Aljibe, S.L., España.
- MARTÍNEZ, A, MARZET, L, PÉREZ A. Y TRISTÁN M (2007). Diagnóstico socioambiental de Foios. Inédito. Instituto Mediterráneo de Desarrollo Sostenible de Valencia (IMEDES). Proyecto de Master.
- TRISTÁN, M (2008). Proyecto Agenda 21 Local del Municipio de Soná (Panamá). Inédito. Instituto Mediterráneo de Desarrollo Sostenible de Valencia (IMEDES). Proyecto de Master, dirigido por el Licenciado José Villalba Ruiz (Técnico de Medioambiente del Ayuntamiento de Silla).

