



*Esquema de gobernanza financiera del agua y saneamiento para la  
Comunidad de Isberyala*

*Panamá*



Financiado por



Co-implementado por



Co-ejecutado por



Más derechos  
para más gente

**El desarrollo del esquema de gobernanza financiera del agua y saneamiento para la Comunidad de Isberyala fue liderado por la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente del Gobierno de Panamá y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) bajo el Proyecto GEF CReW+.**

El GEF CReW+ es un proyecto de asociación financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) que está siendo implementado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 18 países de la Región del Gran Caribe (RGC).

Este proyecto se basa en su anterior fase exitosa del proyecto “El Fondo Regional del Caribe para la Gestión de Aguas Residuales (CReW)” (2011-2017). CReW+ está siendo ejecutado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Secretaría del Convenio de Cartagena (CAR/RCU) en nombre del BID y el PNUMA, respectivamente.

Los 18 países participantes en el CReW+ (Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Surinam, Trinidad y Tobago) varían geográficamente, desde grandes países continentales hasta pequeños estados insulares con contextos políticos, lingüísticos y culturales significativamente diferentes.

Sobre el GEF: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) ha proveído de \$22 millones en donaciones y blended finance y ha movilizó cerca de \$120 billones en cofinanciamiento en más de 5200 proyectos y programas. El GEF es el fondo fiduciario más grande enfocado en permitir a países en desarrollo invertir en la naturaleza y apoya la implementación de convenios internacionales en biodiversidad, cambio climático, químicos y desertificación. Reúne 184 gobiernos, adicionalmente sociedad civil, organizaciones internacionales, sector privado y aliados.

<b>Publicado por:</b>	<i>Proyecto GEF CReW+ Implementando soluciones para la gestión integrada del agua y las aguas residuales para un Caribe limpio y saludable</i>
<b>Autores:</b>	<i>Ilka Niela López</i>
<b>Diseño:</b>	<i>Proyecto GEF CReW+</i>
<b>Fecha:</b>	<i>Julio 2023</i>
<b>Encargado por:</b>	<i>Grupo de Coordinación Inter-Agencial (IACG por sus siglas en Inglés)</i>

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los/as autores/as y no necesariamente reflejan los puntos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Secretaría del Convenio de Cartagena (CAR/RCU), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, la Organización de los Estados Americanos (OEA) o los países que representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos está prohibido y puede ser sancionado según las políticas de las agencias y/o las leyes aplicables.

[www.gefcrew.org](http://www.gefcrew.org)

## Contenido

1. Introducción.....	4
2. Objetivo del producto.....	5
3. Descripción de la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala.....	5
3.1. Vivienda.....	5
3.2. Características de las viviendas.....	5
4. Metodología de trabajo.....	10
5. Cosmovisión y prácticas financiera existentes en la comunidad.....	11
5.1. Planeamiento inicial de la gestión operativa y financiera de los servicios de agua y saneamiento.....	12
5.2. Proceso de toma de decisiones .....	12
5.3. Modalidad para la recaudación de fondos .....	12
5.4. Esquema de aprobación, supervisión, fiscalización y rendición de cuentas...	13
Figura 2. Estructura presupuestaria de la comunidad de Gardu Sugdub e Isberyala .....	15
6. Anexos.....	15

A decorative graphic consisting of three overlapping, wavy lines in shades of green, blue, and grey, positioned at the top left of the page.

# 1. Introducción

Al revisar las literaturas sobre la gobernanza financiera, no existe una definición única de gobernanza, no obstante, todos reconocen que está estrechamente vinculado al ejercicio de poder y relacionado a los procesos de toma de decisiones involucrando distintos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales en la dotación de bienes públicos y servicios.

Por ejemplo, para citar una de las definiciones, que dice “la gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Existen, pues, tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones)”.

Los principales actores en la estructura de organizativa del pueblo guna comprenden la administración en el ámbito local (comunidades) y comarcal, los plenos de Onmaggeddummagan (asambleas de los congresos gunas), organizaciones no gubernamentales y religiosas, estructuras tradicionales, grupos basados en la comunidad y el sector privado guna.

La gobernanza para el pueblo guna desde el relato de lbeorgun es un eje transversal, por consiguiente, por lo que con esta consultoría se busca fortalecer la capacidad de la gobernanza financiera de las estructuras comarcales como son los Onmagged negmar (congresos locales de las comunidades).

## 2. Objetivo del producto

Desarrollar una propuesta para mejorar la gobernanza financiera en la comunidad Guna, al elaborar a través de un proceso colaborativo un esquema de presupuesto, alineado con la cosmovisión, que permita mejorar la organización y la recaudación de los recursos.

## 3. Descripción de la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala

### 3.1. Vivienda

La comunidad de Gardi Sugdub, cuenta con 153 viviendas, con una población de 1020 habitantes, el 48% representa a los hombres y 52% mujeres, por otra parte, el 54% son mayores de 18 años.

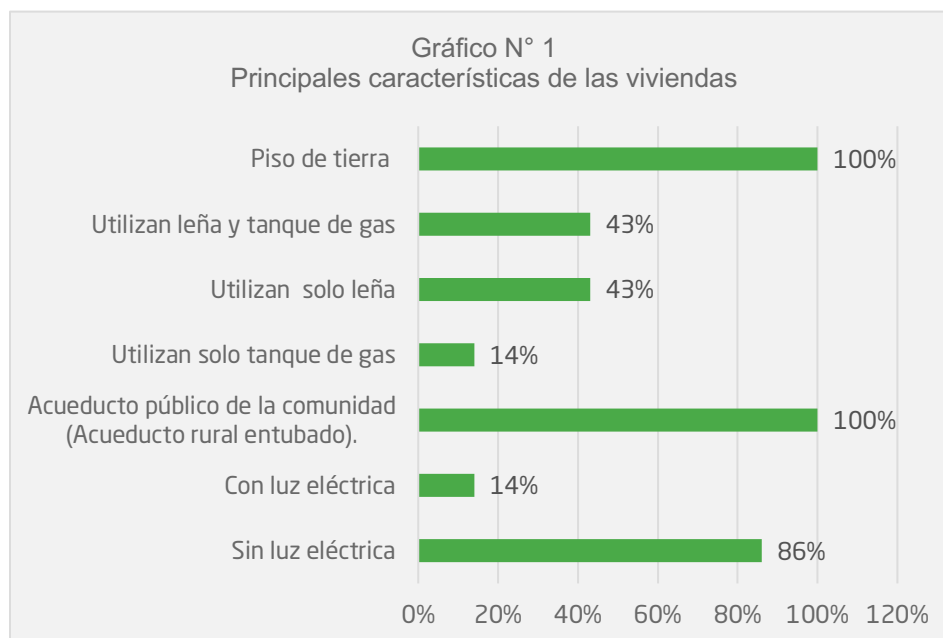
Por otro lado, en la barriada o la nueva comunidad de Isberyala, se está construyendo 300 viviendas de estas faltan 20 viviendas por terminar. Las viviendas que se construyen son para tres o dos hijos, para los guna este tipo de hogares son muy pequeños.

### 3.2. Características de las viviendas

Las viviendas de los gunas están agrupadas en comunidades, ya sea en las islas o en las costas de tierra firme muy cercanas al mar.

Tal como nos muestra el gráfico N° 1, que hace alusión a las características de las viviendas gunas, podemos observar que sólo un 98% de las viviendas en la comunidad de Gardi Sugdub, poseen luz eléctrica y el resto, el 2% no cuentan con suministro eléctrico en sus viviendas. Por otra parte, otros datos investigados nos

indica, que el 95% de las viviendas cuenta con alumbrado eléctrico público de propiedad del pueblo y 5% con generadores eléctricos (plantas eléctricas) propias.



En relación con la pregunta, ¿De dónde proviene el agua que consumen?, el 100 % manifestaron, que el agua que consumen proviene del río por medio de acueducto público de la comunidad (acueducto rural entubado 1), no es de buena calidad, además, agua de lluvia.

En cuanto a la pregunta, ¿Qué energía o combustible utilizan principalmente para cocinar?, 43% de los encuestados expresaron, que usan en forma combinada leña y tanque gas, el 14% solo emplean el tanque de gas y otro 43% utilizan solamente leña. Por otro lado, el 80% de los hogares aun utilizan para cocinar fogón con leñas y un 20% tanque de gas de 25 libras.

En referencia, a la interrogante, ¿Cuál es el material predominante en el piso?, el

<sup>1</sup> Son acueductos a gravedad que utilizan tubos de PVC.

95% de los encuestados señalaron que sus viviendas están construidas sobre el piso de tierra, además, las paredes construidas con corteza de mangle o de caña blanca, actualmente, los techos están contruidos, el 80% son de palma werug (manicaria saccifera)<sup>2</sup>, paja o pencas, 15% de zinc o aluminio, 5% de panalit o techalit, las habitaciones no ofrecen mucha ventilación. Por lo que, los materiales utilizados durante siglos, aún sigue vigentes en la mayoría de la construcción de viviendas, basados en la utilización de los bienes naturales renovables, sin agotarlos.

Las viviendas son generalmente de plano rectangular. Consta de dos estructuras: la mayor es utilizado para dormitorio y la menor para la cocina y comedor, también se utiliza para recibir visitas.

En relación con las preguntas: Incluyendo sala y comedor ¿de cuántos cuartos o piezas dispone este hogar? y ¿En cuántos de estos cuartos duermen las personas de este hogar? Poco más de 3 de cada 7 hogares, tienen de dos a tres piezas. En la primera estructura que generalmente es para dormitorio, cuentan con dos a cuatro cuartos, dependiendo del tamaño de la vivienda, de ahí el 86% aproximadamente de las niñas, niños y adolescentes duermen en cuartos compartidos, juntos mujeres y varones.

Por otro lado, según la información de parte a de los beneficiarios, manifiestan que el 64% de los dormitorios son de una sola pieza, es decir, no tienen divisiones en sus interiores, 24% tienen una habitación, 9% cuentan con dos dormitorios y 3% con tres cuartos o más.

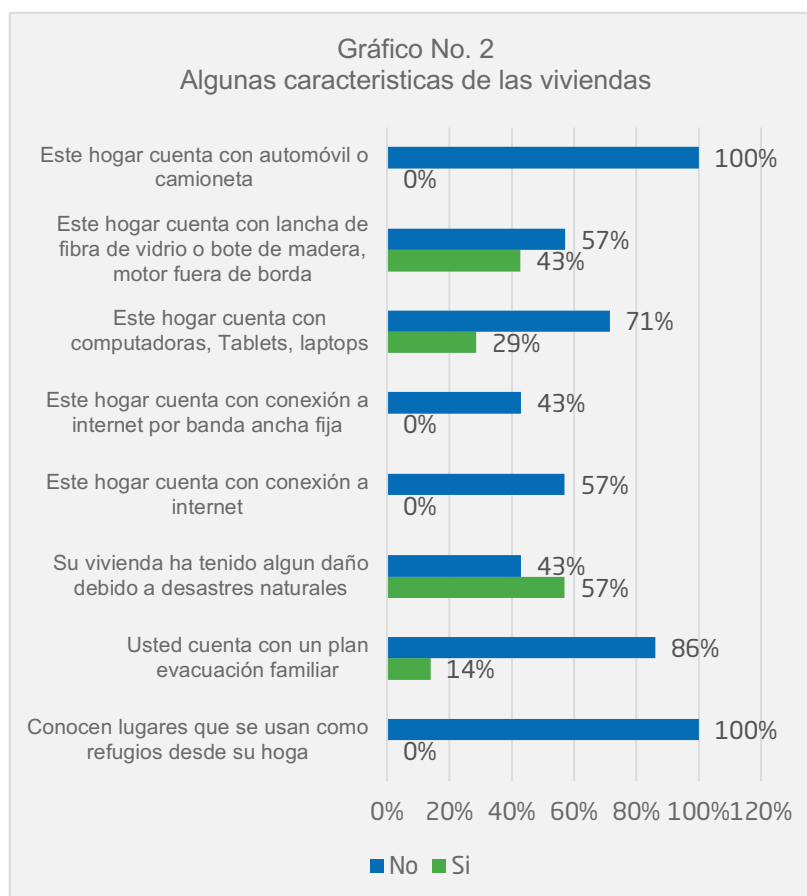
Con relación a la pregunta. ¿En el último año su vivienda o terreno de producción ha subido algún daño debido a desastres naturales o eventos climáticos extremos (inundación, derrumbes, vientos fuertes, sequia, u otros)? el 57%, expresaron que

---

<sup>2</sup> Manicaria es un [género monotípico](#) de [planta](#) perteneciente a la [familia](#) de las palmeras ([Arecaceae](#)) y el único miembro de la tribu [Manicarieae](#): Manicaria saccifera es también su única especie. Los gunas, utilizan sus hojas para techar sus viviendas, son resistentes de larga duración

sus viviendas han sufrido las inundaciones o subida de la marea, por los vientos fuertes principalmente durante los meses de noviembre a marzo.

Según los resultados del sondeo a las preguntas ¿Este hogar cuenta con conexión a internet? o la pregunta. ¿Este hogar cuenta con conexión a internet por banda ancha fija?, el 100% de hogares contestaron que no cuenta con acceso o conexión a internet.



Para llegar a la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala, se utiliza el vehículo de doble tracción y hasta el puerto de Niga Kantule, de allí se trasladan en lanchas de fibra de vidrio o de madera, utilizando motores fuera de borda, en cambio para llegar a la comunidad de Isberyala, se utilizara el vehículo.

El medio de transporte entre las comunidades consiste en un cayuco o bote

monóxilo adaptado a la navegación marina.

La nueva barriada o la comunidad de Isberyala, tendrá la facilidad de contar con energía eléctrica, suministrado por la empresa Electra Noreste.

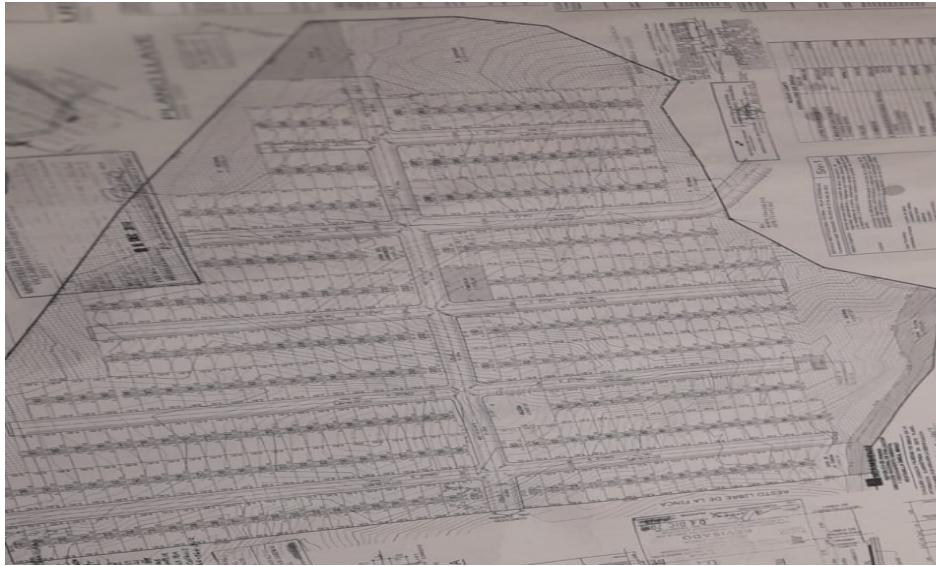
El agua será suministrada por el acueducto público de la comunidad, en referencia a la basura, se tendrá que buscar el mecanismo más adecuado para los desechos, aun no lo tienen claro.

Los gunas han mantenido hasta el día de hoy gran parte de su estructura organizativa, en base a NEGA (la casa). Base del sistema de desarrollo guna, para tratar de entender un poco el desarrollo (neg nasgued) desde la visión guna, necesariamente se tiene que explicar muchos conceptos gunas, ya que no basta una simple traducción de términos. Existen conceptos fundamentales para entender la realidad y el funcionamiento del sistema o modelo guna, que explican muy bien toda su cosmovisión socioeconómica, política, cultural, espiritual y ambiental. Uno de estos conceptos es neg o nega<sup>3</sup>, mismo que se confrontará con el de la tierra desde el punto de vista occidental. A partir de ahí surge y se llega a comprender el concepto de desarrollo que en el mundo guna está muy ligado al significado de nabgwana (Madre Tierra). El mundo occidental no llega a comprender el verdadero significado de la tierra, que no es un simple factor de producción, sino que es mucho más que eso en el pensamiento indígena. Por otro lado, los países industrializados, o del llamado primer mundo, seguirán poniendo diferentes apellidos al desarrollo para justificar el sistema imperante que ya demostró ser inoperante y así continuar con la explotación de los recursos para saciar sus ilimitadas necesidades.

Todas las decisiones finales se toman en onmeggednega de cada comunidad.

---

<sup>3</sup> Nega: como primera acepción y la más común, quiere decir casa. Además, tiene varios significados mucho más amplios como universo (nega duu), tiempo, territorio y fincas, entre otros, y se usa mucho ligado a otro concepto fundamental como nabgwana (Madre Tierra).



*Figura 1. Croquis de la Barriada Isberyala.*

## 4. Metodología de trabajo

Para desarrollar la consultoría, fue necesario conocer la cultura organizacional o el rol de la comunidad, las políticas, fines de la comunidad. Se hace necesario conocer el conjunto de programas que se implementa en la comunidad. Debido al factor tiempo y para esos días los dirigentes de Isberyala, tenía otros compromisos y no nos pudieron atender como se esperaba. Por tal motivo, optamos de realizar entrevistas verbales y sondeos para contar con las informaciones necesarias.

Durante el Taller, insistimos la mayor participación para recabar las informaciones más adecuadas para desarrollar la estructura del presupuesto.

Al menos participaron 18 personas miembros de la comunidad Isberyala, que tenían diferentes funciones en la comunidad de Gardi Sugdub, es decir una participación de 20% más de los previsto.

Los dirigentes de la comunidad han acordado adoptar un esquema para formular un

presupuesto de ejecución de gastos e inversiones que les permita, priorizar y dar seguimiento al mismo.

## **5. Cosmovisión y prácticas financiera existentes en la comunidad**

Como hemos señalado con anterioridad la practica financiera del pueblo guna, no es consonó con las practicas financieras contables del mundo occidental.

Sin embargo, el pueblo guna planifica y organiza sus actividades en forma oral, en especial en las actividades del sector primario (trabajo de producción agrícola).

La tierra en su traducción simple en dulegaya (idioma guna) quiere decir nabba, "que viene de la palabra na o naba (totuma) que simboliza la maternidad, la fertilidad, la vida. También simboliza la forma de la tierra. En conclusión, el significado de la tierra es fertilidad, es madre, es creadora, y cuando estas dos palabras se unen, na - na significa "madre" (Green Stócel, 2011:40). Pero, cuando el guna habla de la tierra como algo vital, fundamento de la vida, un concepto mucho más profundo, lo llama nabgwana o nabbagwagenana (nabba + gwa + na), que significa "Madre Tierra", que se deriva de los vocablos nana y baba (padre), que al unirse viene a formar la palabra nanababa (madrepadre) o nabba = tierra, gwa o gwage (gwegi) = corazón, núcleo o el centro vital, la esencia, y nan o nana = madre. En esencia, su significado es "corazón de la Madre Tierra". Este concepto está muy ligado a neg o nega (casa). Además, tiene otros significados que a continuación se señalarán; estos dos términos están tan unidos en el pensamiento guna que al juntarse forma un término nuevo o en algunos casos pueden considerarse sinónimos o complementarse. Los gunas, para afirmar su existencia sobre la tierra como planeta, se refieren o dicen simplemente we nabnegse

o we nabba nega se an nonimala o we nabgwanase an nonimala, que quiere decir literalmente “a esta tierra casa llegamos” (nabnega = tierra casa). Aquí los dos conceptos se unen tanto de nabba y nega para referirse al mundo, a la tierra, como la “gran casa”.

## **5.1. Planeamiento inicial de la gestión operativa y financiera de los servicios de agua y sanemiento**

Generalmente el gobierno de turno construye el acueducto rural. Aún no han abordado este tema los beneficiarios de Isberyala.

Como se ha manifestado, con anterioridad se construye 300 viviendas en la barriada Isberyala, el costo de las viviendas es cero (gratis).

El mantenimiento de los servicios, en esta ocasión les corresponderá a los beneficiarios directos y será necesario de gestionar los fondos para el tratamiento de la basura y aguas tratadas.

Los beneficiarios aún siguen analizando esta situación.

## **5.2. Proceso de toma de decisiones**

Las decisiones finales o la última instancia se tomarán en la Asamblea General de la comunidad. Ver la gráfica de Estructura Presupuestaria de la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala.

## **5.3. Modalidad para la recaudación de fondos**

Los servicios de agua potable y otros servicios, cada hogar abortara o pagara para el mantenimiento.

Ver la gráfica de Estructura Presupuestaria de la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala.

## 5.4. Esquema de aprobación, supervisión, fiscalización y rendición de cuentas

Durante la misión los participantes aprobaron el Estructura Presupuestaria de la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala, presentado y en la noche en la Asamblea General de la Comunidad lo aprobaron.

El esquema presupuestario que se propone a la comunidad de Gardi Sugdub e Isberyala, es con el procedimiento utilizado en las discusiones de los diferentes temas, en el seno del Congreso local, que a continuación detallo:

- a. La Asamblea de la comunidad (Onmagednega), se debe escoger una comisión integrada por lo menos tres (3) hasta cinco personas, cuya función principal sería de planificar la elaboración y la aprobación del presupuesto en segunda instancia. En consecuencia, la elaboración del primer borrador les corresponderá a las comisiones o comités de trabajo de la comunidad.
- b. Elaboración del presupuesto: Las unidades operativas, conocida en la comunidad por comisiones, comités, clubes, entre otros, denominaciones, se encargarán de elaborar el Plan de Trabajo Anual y su respectivo presupuesto, y la comisión lo entregará a la comisión llámese Comisión de Economía y Finanzas u otro nombre, se sugerirá durante el taller. Durante la elaboración del presupuesto se debe incluir las partidas de mantenimiento de los servicios, e inversión de obras.
  - b.1. Aun no se sabe con qué ingresos, la comunidad de Isberyala contará.
- c. Aprobación: En segunda instancia la Comisión de Economía y Finanzas, con la participación de la unidad operativa que la presente, aprobará el Plan de Trabajo y su respectivo presupuesto, y posterior se remitirá a la Junta Local o Sagla Galu (sagladura), para su conocimiento y aprobación en tercera instancia y la última

instancia es cuando la Comisión de Economía y Finanzas, presente al pleno de Onmaggednega (Congreso Local), para su aprobación final.

- d. Ejecución: Después de ser aprobado por el pleno de Onmaggednega (congreso local), las unidades operativas (comisiones, comités, clubes, entre otros), iniciaran la puesta en marcha, es decir, la realización de actividades y tareas.
- e. Seguimiento/Control: El pleno de Onmaggednega (congreso local), debe escoger o ratificar a sugerencia se Sagla Galu o Junta Local, una Comisión de seguimiento y Fiscalización, que tendrá entre sus funciones, el control, regulación y fiscalización de la ejecución de POA, además, el pleno de Onmaggednega (congreso local de la comunidad) solicitar una auditoría externa.
- f. Evaluación: En principio, cada unidad operativa (comisiones, comités, entre otros), evaluaran la ejecución de sus actividades y presupuesto en segundo lugar Comisión de Economía y Finanzas, y en tercera instancia la comisión de fiscalización.
- g. Rendición de cuentas (informes): Presentación de informes al pleno del congreso local de Gardi Sugdub e Isberyala, lo harán cada comisión, comité, club, u otro organismo de la comunidad, para la aprobación final de su gestión, los informes serán mensual y un consolidado al final del año (31 de diciembre).

**Figura 2. Estructura presupuestaria de la comunidad de Gardu Sugdub e Isberyala**



## 6. Anexos

Las listas de participantes han sido eliminadas por razones de protección de datos.

Financiado por



Co-implementado por



Co-ejecutado por



En alianza con



MINISTERIO DE  
AMBIENTE

**CRew+**

