

Plan Estratégico del Distrito de Nürüm

Alcaldía del Distrito de Nürüm

Comarca Ngäbe Buglé



Presentación

Este Plan Estratégico del Distrito de Ñürüm devela las deudas sociales que atraviesan a la Comarca Ngäbe Buglé y Campesino en general y al Distrito de Ñürüm en particular. Es mucho lo que hay que hacer en materia de desarrollo, integración, y justicia social, para el alcance de una ciudadanía plena para los pueblos Ngäbe Buglé y campesino.

Estamos convencidos que para que haya cambios reales es menester un ideario y un compromiso colectivo, acorde a las dificultades y los desafíos que presenta cada momento de la historia de nuestra población Ngäbe Buglé y Campesino. En cuanto al Municipio de Ñürüm y sus corregimientos, cargados de ideas y voluntades, somos responsables del presente, del pasado y, ante todo, del futuro que espera nuestra intervención en los años de diseño y ejecución del Plan, es decir, desde 2019 hasta el año 2024

Si bien, este documento recoge un alcance de reflexión profundo, el presupuesto solo nos acerca a umbrales de un mínimo necesario, por lo que este trabajo es un momento histórico convocante para mantener viva la conciencia del pueblo Ngäbe Buglé y Campesino, renovar la responsabilidad de toda la población del Distrito y potenciar la acción colectiva con el propósito de que la vida en el Distrito de Ñürüm sea segura, sana, y cada día de mejor calidad, tal como reza nuestra visión.

Por último, expresamos el agradecimiento a los Honorables Representantes de los Corregimientos por el respaldo brindado al desarrollo de la tarea. También a los equipos de la Alcaldía de Ñürüm, de la oficina de Descentralización, y al personal técnico especializado por su apoyo al trabajo de campo y por el conocimiento aportado. De igual manera reconocemos la colaboración de la población en las consultas ciudadanas y de manera especial, a las autoridades tradicionales del Distrito de Ñürüm por su respaldo en este compromiso.

Inés Carpintero de Pineda
Alcaldesa del Distrito de Ñürüm

Índice

| | | |
|---|----|--------------------------------------|
| Presentación | 2 | Acrónimos |
| | | ¡Error! Marcador no definido. |
| Introducción | 8 | |
| Capítulo 1: Misión y Visión | 11 | |
| 1.1 Misión | 11 | |
| 1.2 Visión | 11 | |
| Capítulo 2: Diagnóstico del Distrito de Nürüm | 12 | |
| 2.1 Diagnóstico | 12 | |
| 2.2 Marco metodológico del Diagnóstico | 13 | |
| 2.2.1 Delimitación de los actores locales | 13 | |
| 2.2.2 Diseño | 16 | |
| 2.2.3 Trabajo de campo para la recolección de información | 17 | |
| 2.3 Aspectos generales | 26 | |
| 2.3.1 Reseña histórica | 26 | |
| 2.3.2 Ubicación geográfica | 29 | 2.3.3 |
| Caracterización del territorio | 31 | |
| 2.3.3.1 Dimensión físico-ambiental | 31 | |
| 2.3.3.1.1 Relieve | 31 | |
| 2.3.3.1.2 Hidrografía..... | 31 | |
| 2.3.3.1.3 Biodiversidad y ecosistemas | 32 | |
| 2.3.3.1.4 Clasificación y uso de suelos | 33 | |
| 2.3.3.1.5 Riesgos ambientales: Protección de los recursos | 34 | |
| 2.3.3.1.6 Sostenibilidad ambiental | 35 | |
| 2.3.3.2 Dimensión social | 36 | |
| 2.3.3.2.1 Población | 36 | |
| 2.3.3.2.2 Educación..... | 40 | |
| 2.3.3.2.3 Salud | 47 | |
| 2.3.3.2.4 Vivienda | 52 | |
| 2.3.3.2.5 Índice de desarrollo humano | 56 | |
| 2.3.3.2.7 Pobreza general y extrema | 58 | |
| 2.3.3.2.8 Formación de capital social | 63 | |
| 2.3.3.2.9 Infraestructura comunitaria | 63 | |
| 2.3.3.2.10 Seguridad ciudadana | 67 | |
| 2.3.3.3 Dimensión económica | 67 | |
| 2.3.3.3.1 Población Económicamente Activa (PEA), empleo y desempleo | 68 | |
| 2.3.3.3.4 Economía informal | 69 | |
| 2.3.3.3.5 Ingreso por hogar | 70 | |
| 2.3.3.3.6 Principales categorías de actividades económicas (por sector) | 71 | |
| 2.3.3.3.7 Infraestructura | 71 | |
| 2.3.3.4 Dimensión jurídica-institucional | 72 | |
| 2.3.3.4.1 Gobierno local | 73 | |
| 2.3.3.4.1 Instituciones públicas | 75 | |
| 2.3.3.4.2 Instituciones privadas, cívicas y religiosas | 77 | |
| 2.3.3.5. Identificación de los principales problemas por dimensión..... | 79 | |

| | | |
|--|-----|-------------|
| 2.3.3.6. Validación del Diagnóstico..... | 85 | Capítulo 3: |
| Planificación Estratégica | 90 | |
| 3.1 Línea estratégica 1. Desarrollo integral del Distrito de Ñürüm | 90 | |
| 3.2 Línea estratégica 2. Explotación sostenible de los recursos naturales y preservación de la calidad ambiental | 94 | |
| 3.3 Línea estratégica 3. Fortalecimiento del municipio de Ñürüm | 97 | |
| 3.4. Línea estratégica 4. Cultura, identidad y mejora de oportunidades para los pueblos Ngäbe Buglé | 101 | |
| 3.5 Programas y Proyectos | 102 | |
| 3.6 Plan de inversiones | 103 | |
| Anexos | 105 | |
| Anexo 1: Lista de participantes del Taller Diagnóstico del Distrito | 105 | |
| Anexo 2: Lista de personas entrevistadas | 106 | |
| Anexo 3: Lista de participantes Taller de validación | 107 | |

Índice de Figuras

| | | |
|---|----|--------|
| Figura 1 – Buenos Aires, Ñürüm 2019 | 10 | |
| Figura 2 – Camino hacia Buenos Aires | 13 | |
| Figura 3 – Diagnóstico para el PED | 14 | |
| Figura 4 – Entrevista al pastor Marcelo Guerra, El Piro 2 | 15 | |
| Figura 5- Entrevista a autoridades de El Piro 2 | 16 | |
| Figura 6 – Entrevista al personal enlace en la Alcaldía de Ñürüm | 17 | |
| Figura 7 – Taller diagnóstico del Distrito | 18 | |
| Figura 8 – Mesa de participantes del taller diagnóstico del Distrito | 19 | |
| Figura 9 – Participación de la comunidad en el Taller Diagnóstico del Distrito | 19 | |
| Figura 10 – Visita al corregimiento Cerro Pelado | 20 | |
| Figura 11 - Visita al corregimiento Altos de Jesús | 21 | |
| Figura 12 – Visita al corregimiento El Piro 1..... | 21 | |
| Figura 13 – Visita al corregimiento de El Bale | 22 | |
| Figura 14 – Proyecto en el corregimiento de Buenos Aires | 23 | |
| Figura 15 – Puente sobre el Río Viguí | 23 | |
| Figura 16 – Vista de la carretera camino a El Piro 1 | 25 | |
| Figura 17 – Firma de presupuesto IBI por los Honorables Representantes | 26 | |
| Figura 18 – Vistas del cauce del Río Viguí | 32 | Figura |
| 19 – Vista de diferentes centros educativos en el Distrito de Ñürüm | 46 | |
| Figura 20 – Infoplaza del corregimiento de El Bale | 47 | |
| Figura 21 – Infoplaza del corregimiento de Buenos Aires | 47 | |
| Figura 22 – Centro Educativo Básico General El Peñón | 48 | |
| Figura 23 – Centro de Salud de Buenos Aires | 52 | |
| Figura 24 – Entrevista con el personal del Centro de Salud de Buenos Aires | 52 | Figura |
| 25 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de | | |

| | |
|---|----|
| madera | 54 |
| Figura 26 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de bambú | 55 |
| Figura 27 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de zinc | 55 |
| Figura 28 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de concreto | 56 |
| Figura 29 – Cooperativa SM Paz y Desarrollo Popular Ngäbe Buglé R.L. | 64 |
| Figura 30 – Usuaría del sistema de transporte público esperando en la parada de autobuses | 65 |
| Figura 31 – Usuarios del sistema de transporte público | 65 |
| Figura 32 – Comedor Comunitario en el Distrito de Ñürüm | 66 |
| Figura 33 – Centro de Capacitación Bíblica | 67 |
| Figura 34 – Vista de cancha deportiva en el Distrito de Ñürüm..... | 67 |
| Figura 35 – Vestimentas de los pobladores del Distrito de Ñürüm | 71 |
| Figura 36 – Vistas de la infraestructura vial en el Distrito de Ñürüm | 72 |
| Figura 37 – Vista de las oficinas del Municipio de Ñürüm | 74 |
| Figura 38 – Vista del Municipio de Ñürüm, Buenos Aires | 75 |
| Figura 39 – Organigrama del Municipio | 76 |
| Figura 40 – Tribunal Electoral, Buenos Aires, Ñürüm | 77 |
| Figura 41-Casa comunitaria de justicia y Junta Comunal | 77 |
| Figura 42 – Templos religiosos del Distrito de Ñürüm | 78 |
| Figura 43 – Capilla Medalla Milagrosa de María | 78 |
| Figura 44 – Lógica piramidal del Plan de proyecto | 89 |

Índice de Tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1 – Informantes claves | 15 |
| Tabla 2 – Crecimiento natural de la población del Distrito de Ñürüm | 40 |
| Tabla 3 – Oferta educativa en el Distrito de Ñürüm | 44 |
| Tabla 6 - Promedio de hijos nacidos vivos por mujer, por corregimiento | 50 |
| Tabla 7 – Estimación de la esperanza de vida al nacer, por sexo, según provincia, distrito y comarca indígena en la República de Panamá | 51 |
| Tabla 8 – Defunciones fetales según área, comarca indígena y distrito de residencia, años 2012 - 2016 | 51 |
| Tabla 9 – Índice de desarrollo humano de la Comarca Ngäbe Buglé | 57 |
| Tabla 10 – Trabajo, empleo y desempleo en la Comarca Ngäbe Buglé | 69 |
| Tabla 11 – Mediana de ingreso mensual en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento | 71 |
| Tabla 12 – Principales problemas por dimensión | 80 |
| Tabla 13 – FODA del Distrito | 85 |
| Tabla 14 – Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 1 | 91 |
| Tabla 15 - Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 2 | 94 |
| Tabla 16 - Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 3 | 97 |
| Tabla 17 - Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 4 | 100 |

Índice de Mapas

| | |
|--|----|
| Mapa 1 – División político administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé 2010 | 29 |
| Mapa 2 – División político administrativa del Distrito de Ñürüm por corregimiento, 2010 | 30 |
| Mapa 3 – Comarca Ngäbe Buglé | 32 |
| Mapa 4 – Cobertura boscosa y uso de suelo de la Comarca Ngäbe Buglé, Distrito de Ñürüm, 2000 | 33 |
| Mapa 5 – Mapa de degradación y sequía en Panamá | 34 |
| Mapa 6 – Niveles de satisfacción de necesidades básicas | 58 |
| Mapa 7 – Total de personas en pobreza en general | 61 |
| Mapa 8 – Incidencia de pobreza por Distrito | 62 |

| | |
|----------------------------------|----|
| Mapa 9 - Brecha de pobreza | 63 |
|----------------------------------|----|

Índice de Gráficas

| |
|---|
| 4 |
|---|

| | |
|---|----|
| Gráfica 1 – Superficie del Distrito de Ñürüm, según corregimientos | 30 |
| Gráfica 2 – Población del Distrito de Ñürüm por Corregimiento | 37 |
| Gráfica 3 – Densidad de la población del Distrito de Ñürüm por Corregimiento | 37 |
| Gráfica 4 - Estructura de la población, por sexo, según grupos de edad del Distrito | 38 |
| de Ñürüm, año 2017..... | 38 |
| Gráfica 5 – Mediana de edad de la población total del Distrito de Ñürüm por | 39 |
| Corregimiento..... | 39 |
| Gráfica 6 – Porcentaje de la población del Distrito de Ñürüm mayor de 65 años por | 39 |
| Corregimiento..... | 39 |
| Gráfica 7 – Distrito de Ñürüm por porcentaje de población indígena y | 41 |
| afrodescendiente..... | 41 |
| Gráfica 8 – Porcentaje de población que asiste a la escuela en el Distrito de Ñürüm | 42 |
| | 42 |
| por Corregimiento..... | 42 |
| Gráfica 9 – Promedio de años de escolaridad aprobados por Corregimiento | 42 |
| Gráfica 10 – Porcentaje de analfabetismo en la población mayor de 10 años de | 43 |
| edad en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento | 43 |
| Gráfica 11 – Mediana de ingreso mensual de la población del Distrito de Ñürüm por | 59 |
| Corregimiento..... | 59 |
| Gráfica 12 – Porcentaje de desempleo en la población mayor de 10 años de edad | 70 |
| | 70 |
| en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento | 70 |

ACRÓNIMOS

| Siglas | Significado |
|---------------|---|
| AMUPA | Asociación de Municipios de Panamá |
| AMUPREV | Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CONADES | Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible |
| ETS | Enfermedades de Transmisión Sexual |
| FODA | Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas |
| IBI | Impuesto de Bienes Inmuebles |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censo |
| INRENARE | Instituto Nacional de Recursos Renovables |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| MIVIOT | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial |
| PED | Plan Estratégico Distrital |
| PIOPSM | Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |

Introducción

El diseño del Plan Estratégico Distrital (PED) que se realizó en el año 2017 y revisado conjuntamente con los representantes del Consejo Municipal de Ñürüm el 24 de septiembre del 2019, es un instrumento de planificación local que contiene

los objetivos propuestos por el gobierno municipal, en este caso por la Alcaldía del Distrito de Nürüm, para el periodo 2019-2024 y expresa la visión de desarrollo del Distrito, construida con la participación ciudadana.

El PED tiene como sustento jurídico y normativo, el texto constitucional que define al Municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo. Además, varios instrumentos jurídicos que regulan la planificación, tales como:

- Constitución Política de la República de Panamá en sus artículos N° 233, 282, y 287.
- Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal.
- Ley N° 97 de 21 de septiembre de 1988, que aprueba la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública, en sus artículos N° 36, 40, 41, 43, 46, 47, 57, 89, 90, 91 y 92.
- Ley N° 61 de 23 de octubre de 2009, que organiza el Ministerio de Vivienda y establece el viceministerio de Ordenamiento Territorial.
- Ley N° 2 de 10 de marzo de 2014. Que modifica artículos de la Ley N° 97 de 1988, que crea el MEF.
- Ley N° 66 de 29 de octubre de 2015, que modifica la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, en sus artículos N° 19 y 20.
- Decreto Ejecutivo N° 10 de 6 de enero de 2017, en los artículos N° 64, 66, 67 y 68 que reglamentan la Ley N° 66 que descentraliza la administración pública.
- Decreto Ejecutivo N° 111 de 2 de mayo de 2017, que modifica la estructura organizativa del MEF y se adscriben las funciones de la Dirección de Planificación Regional a la Dirección de Programación de Inversiones.

El presente documento es un nuevo e importante paso en el proceso de descentralización que ejecuta el gobierno nacional, centrado en el desarrollo eficiente y sostenible de los gobiernos locales. Lo que ha propiciado un tiempo de reflexión, autocrítica, y desagregar en muchos temas y escenarios la realidad del Distrito.

La concreción del PED ha requerido atender diversos pasos conceptuales como metodológicos para asegurar la participación ciudadana en todas las fases de construcción del plan estratégico. El documento, se desarrolla en tres capítulos, que se comentan a continuación.

Capítulo 1: Misión y Visión. Especifica el propósito fundamental que persigue el Municipio de Ñürüm, así como el futuro deseable y viable para el Municipio, definido en la visión construida colectivamente por las autoridades locales y tradicionales, como los grupos de interés que inciden en el Distrito.

Capítulo 2: Diagnóstico del Distrito de Ñürüm. Una vez desarrollada la metodología para la elaboración del PED, indicada por las autoridades del gobierno central, el capítulo versa sobre la situación actual del Distrito, la identificación de los problemas y necesidades más apremiantes, a partir de diversas dimensiones (físico-ambiental, social, económica, y jurídica institucional), así como sus potencialidades. Cabe advertir, que no siempre se cubrieron los apartados y sub-puntos solicitados, porque no se aplicaba a la realidad del Distrito y/o no se contó con los datos. No obstante, la información obtenida ha sido la base para la planificación de las estrategias y acciones que se impulsarán en el PED.

Capítulo 3: Planeación Estratégica. En él se articula cada uno de los elementos del PED, objetivos, metas, lineamientos estratégicos, programas y proyectos y, el plan indicativo de inversiones, para su ejecución en el periodo 2019-2024.

Figura 1 – Buenos Aires, Ñürüm 2019



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2019

Dichos capítulos son apoyados a través de tablas, gráficas, fotos y del apartado Anexos, que da cuenta de la participación en la construcción del PED a través de las listas de las personas participantes.

Es la esperanza que este documento, Plan Estratégico del Distrito de Ñürüm, sea parte fundamental del crecimiento del Distrito y propicie un nuevo rumbo institucional; constituya una guía para quienes elaboran el presupuesto del país al servicio de las personas que habitan los corregimientos de Ñürüm; y favorezca el fortalecimiento de la cultura del pueblo como el trabajo conjunto entre las autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé y Campesino y, del gobierno local.

Por último, el agradecimiento sincero por el aliento permanente para el desarrollo del PED por parte de muchas personas en las comunidades e instituciones; en especial, a la Honorable Alcaldesa Inés Carpintero de Pineda y su equipo de trabajo.

Capítulo 1: Misión y Visión

1.1 Misión

El Municipio de Ñürüm es una entidad política, municipal, comarcal, democrática y solidaria. Cuyo trabajo está centrado en el desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas y campesino asentados en los 11 corregimientos del Distrito, a través de gestiones intergubernamentales ante las entidades nacionales, municipales, comarcales, instituciones públicas, privadas y tradicionales, para reducir la pobreza y promover el desarrollo integral y sostenible en el Distrito.

1.2 Visión

Aunque el Municipio de Ñürüm no cuenta con una infraestructura digna y bien diseñada tiene un equipo y recurso humano competente y solidario; en el que convergen en igualdad de condiciones las autoridades municipales y las autoridades tradicionales, a través de un ejercicio conjunto de transparencia en la gestión, desarrollo sostenible, liderazgo en la Comarca y trabajo encaminado a satisfacer las demandas y necesidades de la población, así como al fortalecimiento de la cultura e identidad Ngäbe Buglé y Campesino.

El Distrito tiene un manejo sostenible de sus recursos naturales, de los cuales se benefician todas las personas que viven en él, y a partir de dichos recursos cuentan con una agricultura orgánica, que protege los suelos y ríos y permite la seguridad alimentaria en Ñürüm.

En Ñürüm, se está implementado el mejoramiento de los caminos y carreteras para mejor comunicación. Asimismo, la educación formal a través de centros educativos completos, y una extensión universitaria que acoge a los y las jóvenes del Distrito. Además, de contar con centros de salud equipados, con personal médico Ngäbe Buglé, y el fortalecimiento de la medicina tradicional.

La vida en Ñürüm es segura, sana, y cada día de mejor calidad, por lo que sus pobladores encuentran satisfacción en residir en el Distrito, fortalecer su legado cultural y fortalecer la Comarca Ngäbe Buglé y Campesino.

Capítulo 2: Diagnóstico del Distrito de Ñürüm

2.1 Diagnóstico

El diagnóstico consiste en la evaluación de la situación actual del Distrito, la identificación de sus potencialidades y el análisis de la problemática existente en base a las dimensiones ¹ físico-ambiental, social, económica, político y jurídico-institucional. Asimismo, ha constituido la base para planificar las estrategias y acciones de desarrollo que se impulsarán mediante el PED.

Figura 2 – Camino hacia Buenos Aires

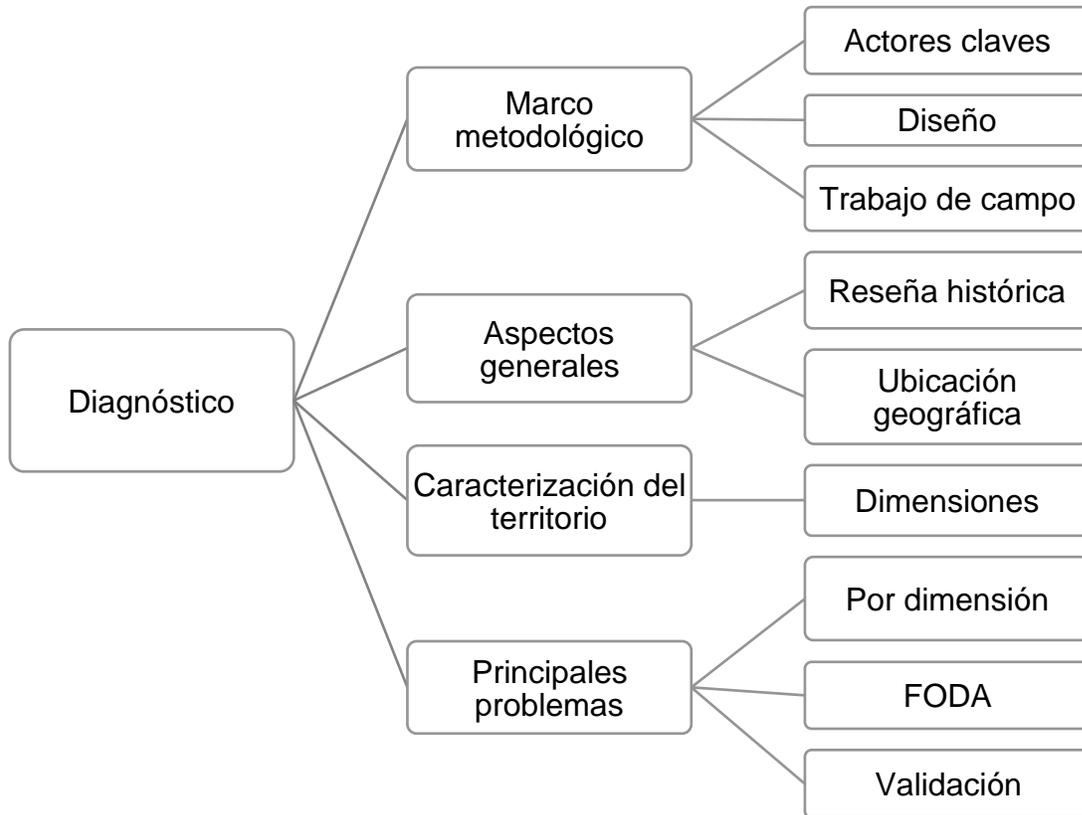


Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

La intervención contempló el desarrollo de dichas etapas, las cuales se detallan en las secciones siguientes y la figura 3, muestra una representación gráfica de las mismas.

¹ El documento guía para la elaboración del PED contiene la dimensión urbana o semi-urbana, pero no aplica para el Distrito de Ñürüm.

Figura 3 – Diagnóstico para el PED



Fuente: Elaboración propia, Panamá 2017.

2.2 Marco metodológico del Diagnóstico

2.2.1 Delimitación de los actores locales

La delimitación de los actores locales, se hizo de acuerdo a lo establecido en el documento guía para la elaboración del PED. Se procedió a recopilar información de los actores involucrados y/o actores claves, los enlaces del proyecto y las personas claves en el área de influencia del diagnóstico.

Tabla 1 – Informantes claves

| Sector | Tipo |
|---|---|
| Autoridades tradicionales de la Comarca | <ul style="list-style-type: none"> ☐ Presidente del Congreso Comarcal ☐ Caciques <ul style="list-style-type: none"> ☐ Jefes inmediatos ☐ Voceros |
| Público | <ul style="list-style-type: none"> ☐ La Alcaldesa ☐ Honorables Concejales del Municipio ☐ Funcionarios Municipales ☐ Funcionarios de la Unidad Técnica Municipal ☐ Funcionarios de la Junta Comunal ☐ Funcionarios de instituciones públicas (sector salud, educación, seguridad) |
| Eclesial | <ul style="list-style-type: none"> ☐ Representantes de distintas profesiones de fe (católica, protestante) |
| Académico | <ul style="list-style-type: none"> ☐ Antropólogos sociales ☐ Docentes universitarios |

Fuente: Elaboración propia, Panamá, 2017.

Figura 4 – Entrevista al pastor Marcelo Guerra, El Piro 2



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 5- Entrevista a autoridades de El Piro 2



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.2.2 Diseño

La etapa de diseño contempló la elaboración de los modelos de entrevistas aplicadas en campo y de las herramientas para levantar información en los talleres y sesiones de trabajo. También, se consultaron fuentes secundarias, las cuales brindaron una serie de información que ayudó a contextualizar la realidad del Distrito.

Previo al inicio del trabajo de campo, se realizaron entrevistas con el personal enlace de la Alcaldía con el objetivo de coordinar las acciones a ejecutar e intercambiar información.

En los meses de septiembre y octubre del 2017 se realizó una investigación bibliográfica basada en los documentos y estadísticas oficiales disponibles por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá (SINAP) de MiAmbiente, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Biblioteca Nacional, Universidad de Panamá, informes de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos de cooperación internacional. Estos datos e información sirvieron para complementar,

validar y añadir a los datos recaudados a través del trabajo de campo que se presenta a continuación.

Figura 6 – Entrevista al personal enlace en la Alcaldía de Ñürüm



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.2.3 Trabajo de campo para la recolección de información

El primer taller se ejecutó los días 12 y 13 de septiembre, en la ciudad de Santiago, provincia de Veraguas. El mismo tuvo como objetivos:

- Definir el sentido del Plan desde el conocimiento: cómo se hace y el porqué de hacerlo entre todos.
- Conocer la capacidad institucional del Municipio de Ñürüm para resolver las necesidades identificadas.
- Contar con elementos para la construcción colectiva de un Plan Estratégico del Municipio para 2019-2024, a partir de los recursos, potencialidades y compromisos para su implementación.

El taller fue facilitado por la consultora responsable, antropóloga Alina Torrero, y se realizaron ejercicios para identificar la percepción de los actores claves con respecto al PED y su potencial compromiso con el mismo.²

Se contó con la participación de 35 personas, representantes de las autoridades locales, autoridades tradicionales, funcionarios de la Alcaldía y de instituciones de gobierno, quienes trabajaron más de ocho horas diarias durante dos días.

Figura 7 – Taller diagnóstico del Distrito



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

² Ver Anexo 1: Lista de participantes de taller realizado el 11 y 12, de septiembre en el Hotel Plaza de Santiago;
2: Diseño metodológico del taller.

Figura 8 – Mesa de participantes del taller diagnóstico del Distrito



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 9 – Participación de la comunidad en el Taller Diagnóstico del Distrito



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Posteriormente, se realizó una gira al Distrito, visitando 7 corregimientos, a saber, Buenos Aires, Cerro Pelado, Altos de Jesús, El Piro 1, El Piro 2, El Peñón, Guibale. El recorrido pretendía recabar la información necesaria para tener un marco general de los principales aspectos a abordar en el PED.

Figura 10 – Visita al corregimiento Cerro Pelado

Fuente: Archivo PED Nürüm 2010

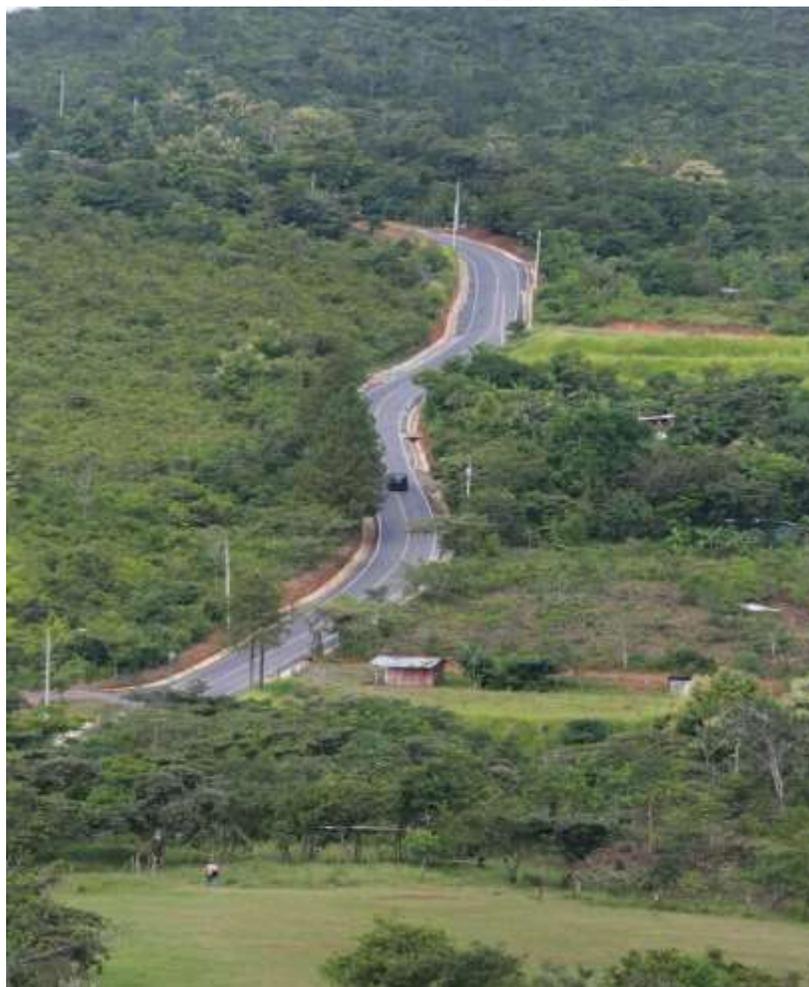


Figura 11 - Visita al corregimiento Altos de Jesús



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 12 – Visita al corregimiento El Piro 1



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 13 – Visita al corregimiento de El Bale

Fuente: Archivo PED Nürüm 2019



Las principales labores realizadas en estas visitas fueron:

- Reconocimiento territorial para identificar infraestructura, servicios, medidas de seguridad, señalización, rutas y transporte.
- Recorridos interpretativos del medio ambiente (caminos, ríos, bosques, fauna).
- Reuniones y entrevistas con representantes de las comunidades locales.
- Documentación gráfica y visual.
- Interpretación del papel que cumplen los entes públicos para gestionar el uso sostenible de las áreas en el Distrito, tanto para las actividades económicas primarias con fines de subsistencia y las de carácter religioso.

Figura 14 – Proyecto en el corregimiento de Buenos Aires



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 15 – Puente sobre el Río Viguí

Fuente: Archivo PED Nürüm 2017



Figura 16 – Vista de la carretera camino a El Piro 1



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Con la ejecución del trabajo de campo (aplicación de instrumentos, visitas al Distrito e implementación y análisis de los resultados del taller), se determinaron:

- Características de la población.
- Dificultades de acceso.
- Medios de transporte empleados.
- Horarios establecidos.
- Conocimiento de posibles riesgos.
- Impactos actuales y potenciales sobre los recursos naturales.
- Importancia de las diversas creencias religiosas existentes en el Distrito.

El procesamiento de la información permitió realizar el análisis cualitativo–cuantitativo y obtener un diagnóstico del Distrito. Se logró identificar la situación actual, determinar el escenario ideal con el que se concibe al Distrito y poder concretar un primer momento consignado para los años 2019-2024.

Este resultado fue presentado en las instalaciones del Municipio de Ñürüm, ante los representantes de corregimientos y/o suplentes, personal del Municipio, personal de Descentralización y la señora Alcaldesa, quienes de manera responsable y ética discutieron el uso de los recursos económicos asignados para el periodo 2019-2024, tomando en cuenta lo acordado en las consultas ciudadanas, la importancia de las necesidades y lo urgente a resolver.

Cabe mencionar que lo programado para los años 2019 y 2020 cuenta con el aval de las consultas ciudadanas –estrategia promovida por el gobierno nacional- en cada uno de los corregimientos, tanto para el presupuesto del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM) como del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI); mientras que, lo programado para 2019 y 2020 se proyectó según el enfoque de cada Representante.

Los resultados del trabajo participativo quedan consignados en este documento.

Figura 17 – Firma de presupuesto IBI por los Honorables Representantes



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3 Aspectos Generales

2.3.1 Reseña Histórica

Los pueblos Ngäbe y Buglé, probablemente los grupos humanos de mayor antigüedad en Panamá, han vivido en gran parte de las provincias de Veraguas,

Chiriqui, Bocas del Toro, Herrera, Los Santos, Coclé y Panamá, según opinión de antropólogos.

Los Ngäbe y los Buglé son pueblos lingüísticamente distintos, pertenecientes al phylum lingüístico chibcha. Los nombres de dichos idiomas significan:

Ngä: es equivalente a personas,
gente, nacer
Be: es ver, sentir, existir

Bu: Gente, vivir, estar presente
Gle: Tierra, recursos

Desde la conquista española se enfrentaron repetidas veces a sus invasores bajo el liderazgo de sus caciques legendarios París y Urraca. Cronistas como el padre De las Casas narran que el propio Cristóbal Colón en su cuarto viaje llegó a la vertiente caribeña de las actuales provincias de Veraguas y Bocas del Toro, donde habitaban, y siguen habitando, los miembros de esta etnia. Los europeos se impresionaron por el oro que portaban y Cristóbal Colón decidió establecer la primera colonia en Tierra Firme, Santa María de Belén, a orillas de la desembocadura del río Belén o Yebrá, como le llamaban sus habitantes originarios. Ante la violencia del despojo que intentaron, incluso secuestrándolo, el mítico cacique Quibián se fugó y organizó una liga de tribus contra los españoles, destruyendo Belén e hiriendo al propio hermano del almirante, Bartolomé Colón, en 1503.

Entre 1520- 1527, otros conquistadores como Gaspar de Espinosa y Pedrarias Dávila fueron derrotados por el legendario cacique Urracá, en sus intentos de posesionarse sobre las minas de oro de Veraguas. Urracá los mantuvo en jaque, y llegó a sitiar la ciudad colonial de Natá, en lo que se llamó “La batalla de las razas”.

Las etnias Ngäbe y Buglé, han tenido que sortear históricamente muchas batallas. En épocas recientes han sido la fuerza de trabajo barata para el sector agrícola panameño. Siendo la mano de obra esencial en las bananeras, en la zafra del azúcar y en la cosecha del café, también en la limítrofe Costa Rica donde emigran para trabajar. Pese a su importante aporte económico, reciben los más bajos salarios acentuado por el racismo social y la discriminación institucional.

Hoy por hoy, según cifras oficiales son el grupo más pobre y de pobreza extrema del país (prensa.com/panorama/identifican-distritos-pobres_0_4759774000.html). Actualmente viven en cerros poco productivos para la agricultura, pero cargados de ricos yacimientos de cobre y oro codiciados por las transnacionales mineras, por lo que, en la actualidad, se enfrentan a nuevas batallas.

El Distrito de Ñürüm es parte de la Comarca Ngäbe-Buglé. En sus inicios estuvo conformado por los corregimientos de Agua de Salud, Alto de Jesús, Buenos Aires, Cerro Pelado, El Bale, El Paredón, El Piro 1, Guayabito y Guibale. Cuyos concejales fueron Pedro Santos, Hilario Carpintero, Secundino Flores, Fermín Franco, Domingo

Otero, Venancio Borglone, Reinaldo Mendoza, Víctor Guerrero y Simón Rodríguez respectivamente. Y, el primer alcalde fue Juan Acosta Galindo del corregimiento de El Piro 1.

En la actualidad, Ñürüm –que significa agua de salud– está constituido por 11 corregimientos y tiene como cabecera a la comunidad de Buenos Aires, cabecera además del corregimiento del mismo nombre.

Ñürüm, nombre del Distrito al igual que los nombres de sus corregimientos, obedecen a un legado indígena e hispánico, a elementos históricos y elementos naturales y geográficos del paisaje: relieve, llanuras, valles, flora, fauna, accidentes costeros, personajes fundadores y lugareños, políticos, etc. A continuación, el significado de los distintos nombres:

Buenos Aires (Cabecera): Esta comunidad lleva este nombre por el hermoso ambiente que presenta, sus llanuras y el río Cobre.

Agua de Salud: El nombre se debe a que hay doce pozos de aguas termales, a la orilla del río Cobre, muy visitados por razones de salud.

Alto de Jesús: era un llano que no estaba poblado, utilizado para ganadería por un señor llamado Bienvenido Adames que vivía en El Prado; un día un señor llamado Camilo Ortega junto con el señor Anito Carpintero Carrizo levantaron una casa de paja con la intención de reunir a todos los familiares, amigos y vecinos para empezar con la conquista del lugar, posteriormente en 1932 el señor Camilo Ortega Acosta junto a la señora Dominga Arena, el señor Anito Carpintero junto a la señora Jobina Jiménez y con los señores Cristóbal Ortega, Luciano Jiménez entre otros llegaron a vivir a la comunidad. Se cuenta que en el llano se paseaba de canto a canto un ángel blanco, los señores en ese tiempo decidieron ponerle “Quena gwatda” que significa principio, pero en 1934 un señor en consenso con otros grupos le pusieron “ngobekiadi” que significa llano de Dios, luego nace el nombre de Alto de Jesús.

Cerro Pelado: La existencia de un cerro con vegetación escasa y raquítica y suelos muy pobres. De allí, Cerro Pelado.

El Bale: cuenta el señor Felipe Camaño que llegó a la comunidad hace 88 años, que en el lugar había un llano que en ese tiempo se llamaba El Calabazo, luego el obispo José Dimas Cedeño lo bautizó con el nombre de Villa de Guadalupe en 1978. Pero el nombre de El Bale se debe al río que pasa cerca de la comunidad llamado río bale. Es un corregimiento que poco a poco sigue creciendo y desarrollándose, cuenta con una buena accesibilidad vial, un moderno colegio, entre otros.

El Paredón: La existencia de una enorme “peña” en la parte alta del río Corita donde los cuatreros llevaban el ganado que robaban en las haciendas del ganadero Tinito Fábrega.

El Piro: comprende un amplio llano conocido históricamente en Ngäbe, muagwada que significa abundancia de piñas, piñuelas, piro que encontraban los visitantes que acudían a actividades tradicionales que se celebraban en la comunidad. Es un lugar que alberga sedes de políticos de autoridades locales, lo que hizo muy

conocido el lugar; es un lugar de fácil acceso. El nombre es la traducción de la denominación en Ngäbe en español.

Guayabito: La existencia de muchos árboles de guayabo permitió que el señor Eliécer Londoño instalara una máquina para hacer mermelada de guayaba, de allí el nombre.

Güibale: Esta comunidad está en una altura donde se unen tres ríos: río Piragua, río Hoy y río San Pablo. Su clima es agradable, se cultiva café, naranja, pixvae y hortalizas.

El Peñón: Por una enorme piedra que tiene un amplio filo.

2.3.2 Ubicación Geográfica

La Comarca Ngäbe Buglé, creada con la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, ver Mapa N°1, cuyas coordenadas geográficas están definidas en la ley citada reflejan la gran cantidad de puntos limítrofes que la definen. El Departamento Técnico del Municipio de Ñürüm, para efectos de acotar la información, proporcionó las coordenadas geográficas del municipio de Ñürüm (Datum WGS84/UTM) al norte 8.41427 y 81.47982 al oeste. Asentado en una altitud de 325.46 metros sobre el nivel medio del mar.

Mapa 1 – División político administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé 2010



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

El Distrito de Ñürüm, limita con el Distrito de Muná y Kusapín, Comarca Ngäbe

Buglé; y con los Distritos de Santa Fe, Las Palmas y Cañazas, provincia de Veraguas. En una superficie de 577,50 km², 11 corregimientos constituyen el Distrito. Como se puede identificar en el Mapa 2 y la Gráfica 1.

Mapa 2 – División político administrativa del Distrito de Ñürüm por corregimiento, 2010



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

Gráfica 1 – Superficie del Distrito de Ñürüm, según corregimientos



2.3.3 Caracterización del Territorio

Para efectos de facilitar el análisis de la situación del Distrito, se atendieron 4 dimensiones, las cuales se refieren a un conjunto de variables, elementos, componentes, indicadores y situaciones que muestran las relaciones entre la población y diferentes factores de índole físico-ambiental, social, económica, político, y jurídico-institucional; y que han servido de base para identificar la problemática y potencialidades existentes en el Distrito de Nürüm.

2.3.3.1 Dimensión físico-ambiental

2.3.3.1.1 Relieve

La Comarca Ngäbe Buglé y Campesino, en la que se encuentra el Distrito, se encuentra ubicada en la región occidental de Panamá. Es atravesada de oeste a este por la Cordillera Central o Serranía de Tabasará, que separa dos regiones geográficas: la región Atlántica o caribeña, que está cubierta en un 40% de bosque primario y donde los ríos son cortos y caudalosos, y la región pacífica, muy deforestada y con ríos de mayor recorrido hacia el mar.

Hacia el lado sureste de la Comarca existen cuatro exclaves separados por las provincias de Chiriquí y Veraguas: el corregimiento de Bakama (dos exclaves insertados en el Distrito de Tolé, Chiriquí), el corregimiento de El Bale (insertado en el Distrito de Cañazas, Veraguas) y el corregimiento de Cerro Pelado (en el Distrito de Las Palmas, Veraguas).

2.3.3.1.2 Hidrografía

Arroyos perennes, pequeños y grandes ríos corren en ambos lados de la divisoria continental y se utilizan para uso doméstico. Los ríos más importantes son el río Cobre, río Liri, río San Antonio, río San Pablo, río Virigua y el río Viguí. De ellos derivan varios afluentes que recorren varios corregimientos en el Distrito.

Mapa 3 – Comarca Ngäbe Buglé



Fuente: Map data 2017, Google

Figura 19 – Vistas del cauce del Río Vigüí



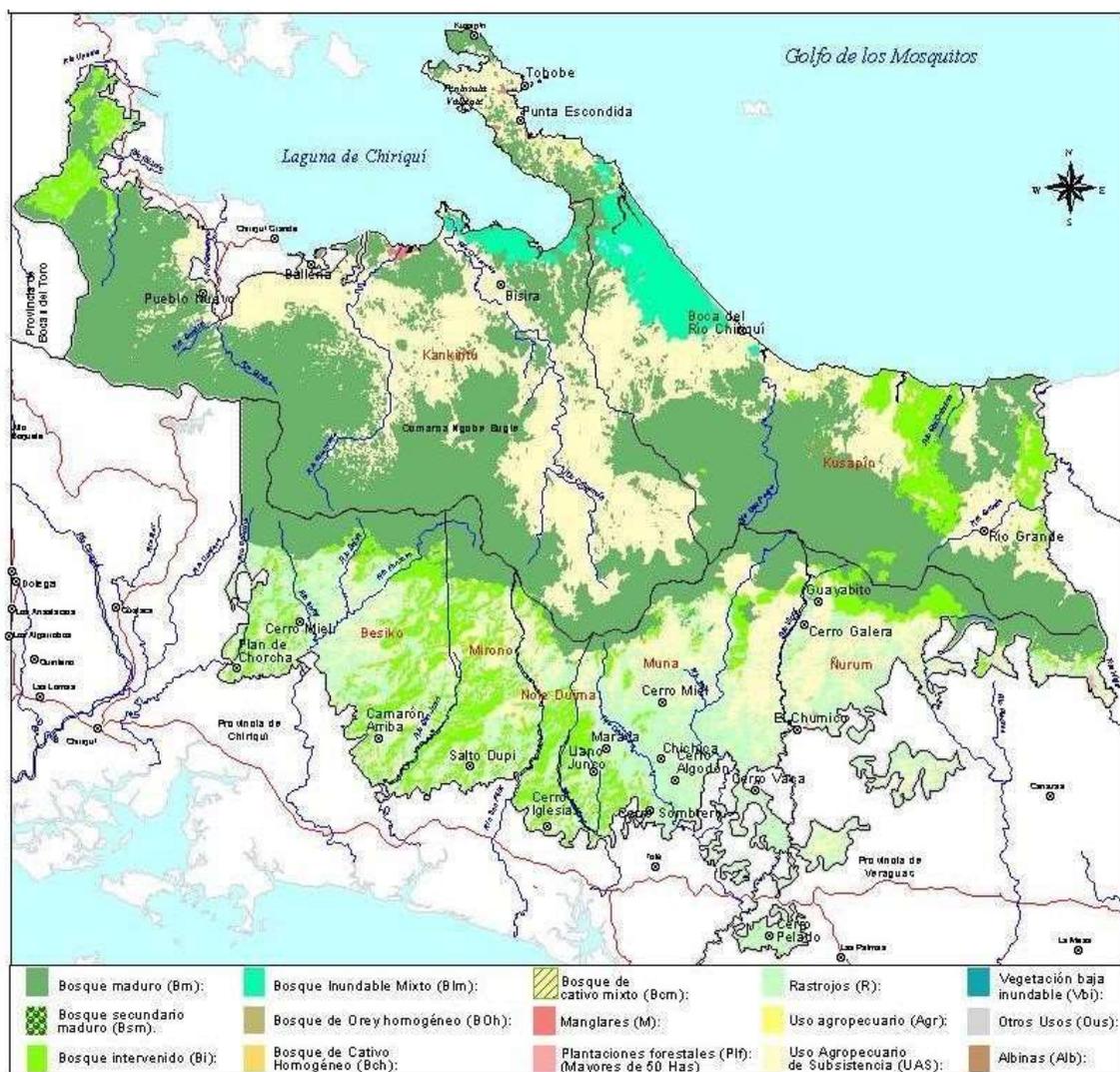
Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.1.3 Biodiversidad y ecosistemas

El distrito de Ñürüm tiene una amplia zona de rastrojo, y menos cantidad de bosque intervenidos y bosque maduro. Como se puede apreciar en el mapa 4.

Mapa 4 – Cobertura boscosa y uso de suelo de la Comarca Ngäbe Buglé,

Distrito de Ñürüm, 2000

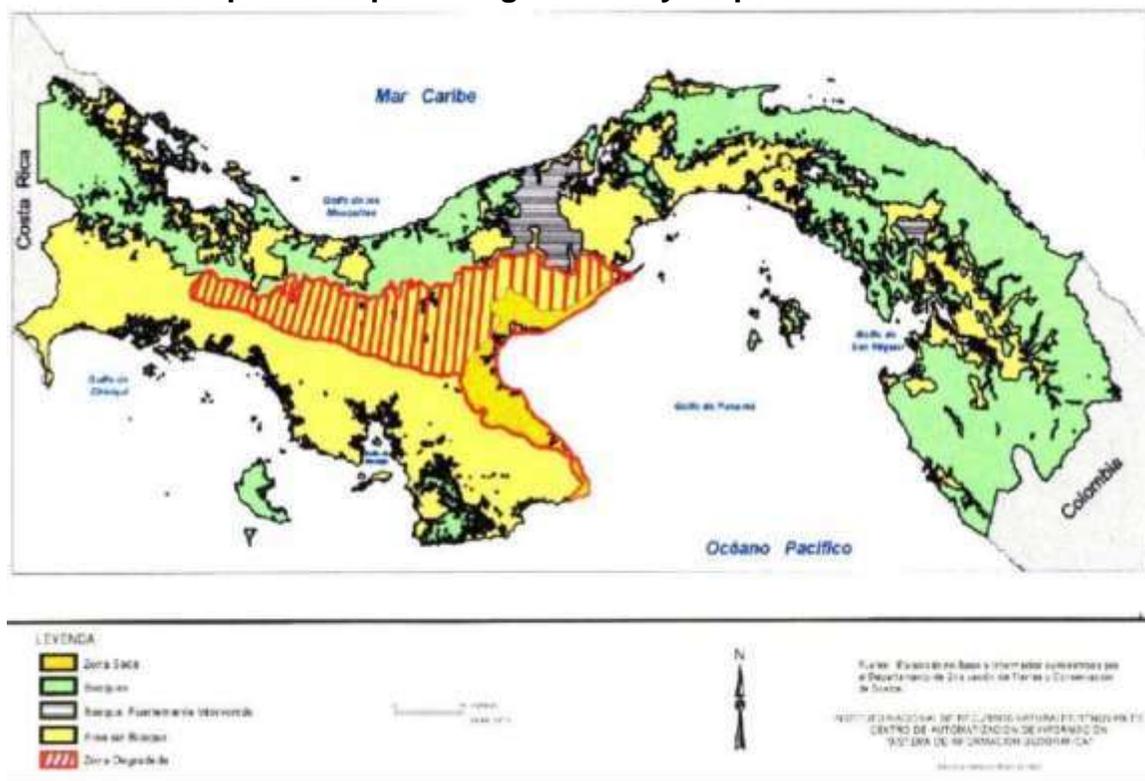


Fuente: Mi Ambiente, Panamá 2000.

2.3.3.1.4 Clasificación y uso de suelos

La Comarca se caracteriza por su terreno montañoso, pendientes pronunciadas y suelos pobres en nutrientes generalmente con contenido roca alta, características que hacen difícil la agricultura. El mapa 5 refleja lo degradado del suelo en el distrito de Ñürüm.

Mapa 5 – Mapa de degradación y sequía en Panamá



Fuente: INRENARE, Panamá, 1994

Desde el año 2004, el Programa de Ayuda Nacional (PAN) cuyo objetivo fue impulsar acciones referidas a los efectos de la desertificación y sequía, en el marco de la Convención de Naciones Unidas y de acuerdo a los lineamientos de política ambiental de la República de Panamá, identificó a la Comarca Ngäbe Buglé entre las áreas críticas a ser atendidas. El documento señala lo poco adecuados que son los suelos de la Comarca debido a que son de vocación forestal o para reservas de agua, pero igualmente reconoce que son los únicos con los que cuenta la población para su subsistencia. El PAN señaló *“La erosión y degradación de suelos es palpable y se requiere de una pronta atención a estos terrenos, que sustentan una de las poblaciones más pobres del país”*. Situación que se mantiene actualmente.

2.3.3.1.5 Riesgos ambientales: Protección de los recursos

Existe una reglamentación de un Régimen Especial para la Protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la Comarca Ngäbe Buglé.

El 22 de marzo de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de Ley 415, con los artículos consensuados entre el Gobierno y los pueblos indígenas. En los Art. 3 y 4 se indica que *“se cancelan todas las concesiones otorgadas a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para la exploración y explotación de*

los recursos minerales de la comarca Ngäbe Buglé y áreas anexas”, y “se prohíben las concesiones mineras por cualquiera persona natural o jurídica de carácter público o privado, nacional o extranjera”.

En cambio, con respecto a los proyectos hidroeléctricos, el Art. 6 indica que las solicitudes futuras deberán contar con la aprobación del pleno del Congreso General, regional o local, según el espacio donde se planifique instalar la obra, y ser sometidas a referéndum en la respectiva circunscripción comarcal, regional o local. Además, la ley establece que el 5% de los beneficios económicos de todo proyecto hidroeléctrico que se implemente en la comarca, formarán un fondo para el desarrollo de la Comarca, y que el 25% del personal no especializado contratado deberá ser indígena o campesino de la Comarca.

Por otra parte, se derogó la Ley N° 41 de 1975, que autorizaba el proyecto minero de Cerro Colorado, el cual era parte de los consensos con los pueblos indígenas.

Si bien las luchas han estado encaminadas a la protección de los recursos naturales, esto no implica que prácticas como la quema de árboles tan arraigada en el tipo de agricultura en el Distrito estén exentas de afectar el medio ambiente. Al igual que el aporte de contaminantes que se pudiesen generar por la insuficiencia del tratamiento de las aguas residuales domésticas, y de otras actividades que aportan directamente a los acuíferos, por la ausencia de servicios de alcantarillado sanitario.

2.3.3.1.6 Sostenibilidad ambiental

Este apartado favorece reflexionar sobre la problemática ambiental del Distrito, identificando que lo primero a destacar es la falta de estudios ambientales desde una perspectiva antropológica, que reconozca las diversas implicaciones del tratamiento del medio ambiente por parte de la población Ngäbe Buglé, lo que es muy claro que el abordaje como Distrito es una parte, ya que las reflexiones del medio ambiente convocan a una reflexión de la Comarca.

En segundo lugar, el Distrito afronta diferencias entre familias, población e instituciones vinculadas al medio ambiente, debido al principio de inadjudicabilidad de las tierras comarcales, que en muchos casos no termina de comprenderse, o bien, la situación económica que atraviesan los pobladores los constriñe de tal manera que asumen la venta de sus tierras como única posibilidad de superar su situación, siendo que las tierras comarcales no pueden ser vendidas.

Durante el trabajo de campo, las personas entrevistadas relataron de casos de pleitos familiares en los que el uso de la tierra era el motivo. Las familias crecen y la posibilidad de hacer producir tierras áridas resulta muy complejo.

De igual manera, se planteó la siembra de pinos que abarcaba una gran parte de suelos del distrito, y que hasta el momento no se ha podido cosechar debido a pleitos sobre quiénes y por qué deben usufructuar de los beneficios de la misma. El antropólogo Francisco Herrera, comentaba al ser entrevistado al respecto que independientemente de que se trata de un área de uso colectivo, de acuerdo con el principio de inadjudicabilidad de la tierra y de usufructo bajo el régimen de comarca indígena, el hecho es que también hay propiedad de tipo familiar (familia extensa), en el cual los miembros de la familia tienen derecho a los terrenos así usufructuados por varias generaciones de la misma familia.

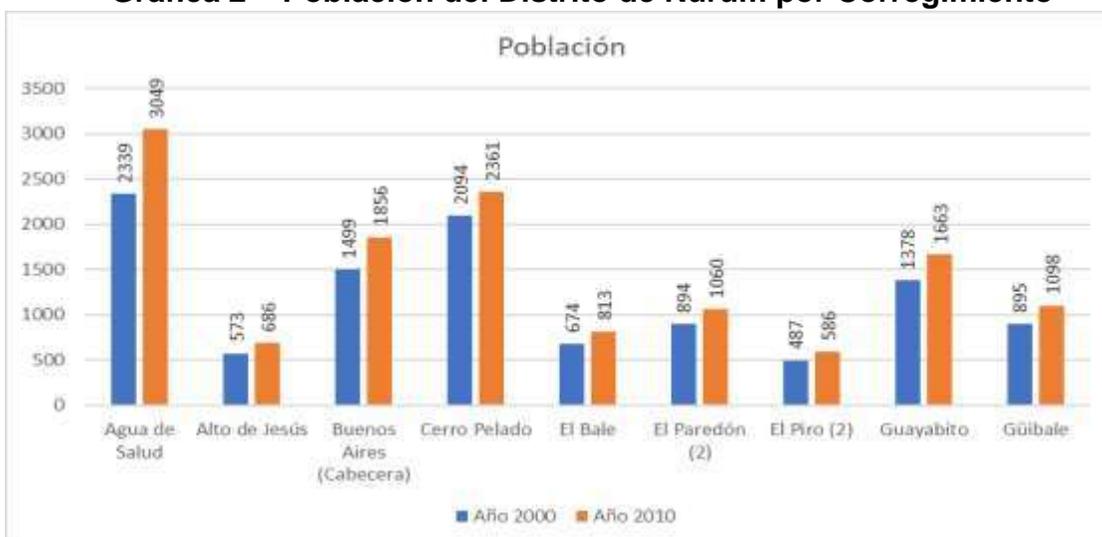
Todo ello muestra la importancia de trabajar en este sentido desde estudios especializados, involucrando a la propia población y aprovechando sus espacios organizativos de consulta para poder manejar sus ríos, bosques y suelos como una de sus mayores riquezas.

2.3.3.2 Dimensión social

2.3.3.2.1 Población

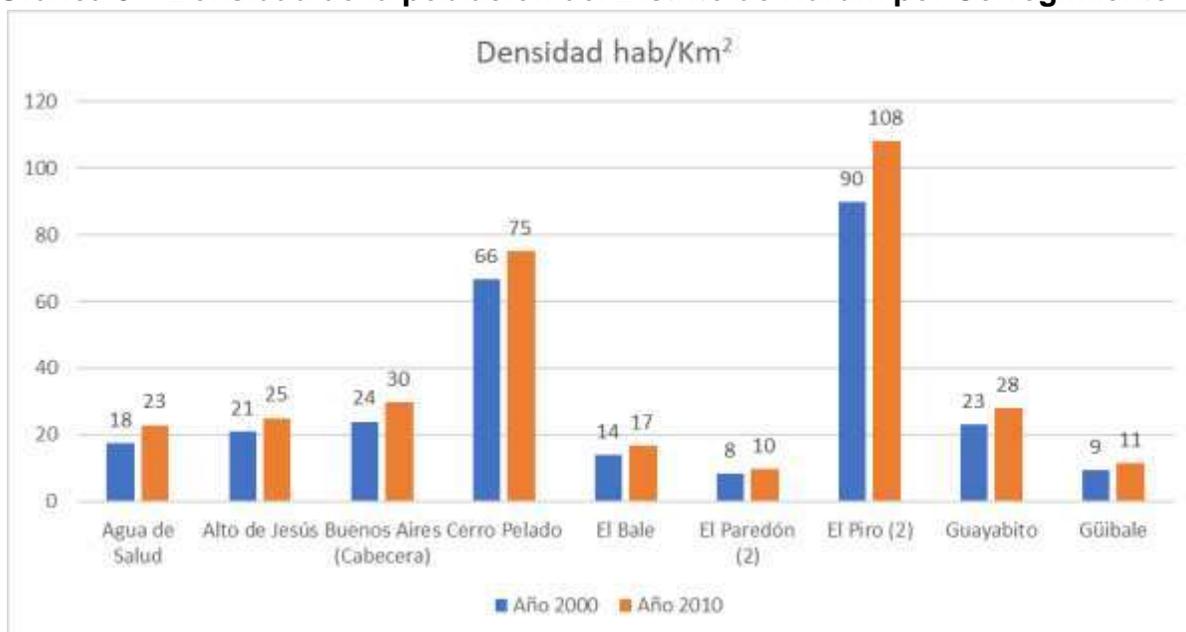
El Distrito de Ñürüm tiene una población de 13,172 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda 2010. Siendo los corregimientos de Agua de Salud, Cerro Pelado y Buenos Aires (cabecera) los de mayor población en orden de prelación. Y los de menor población son: El Piro 2, Altos de Jesús y El Bale. De igual manera, la Gráfica 2 también expresa un aumento de la población en el año 2000 en relación al año 2010, mostrando un incremento considerable en la población del corregimiento de Agua de Salud, que en el 2000 contaba con 2, 339 habitantes, y en el 2010 registró 3,049 habitantes.

Gráfica 2 – Población del Distrito de Ñürüm por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

Gráfica 3 – Densidad de la población del Distrito de Ñürüm por Corregimiento

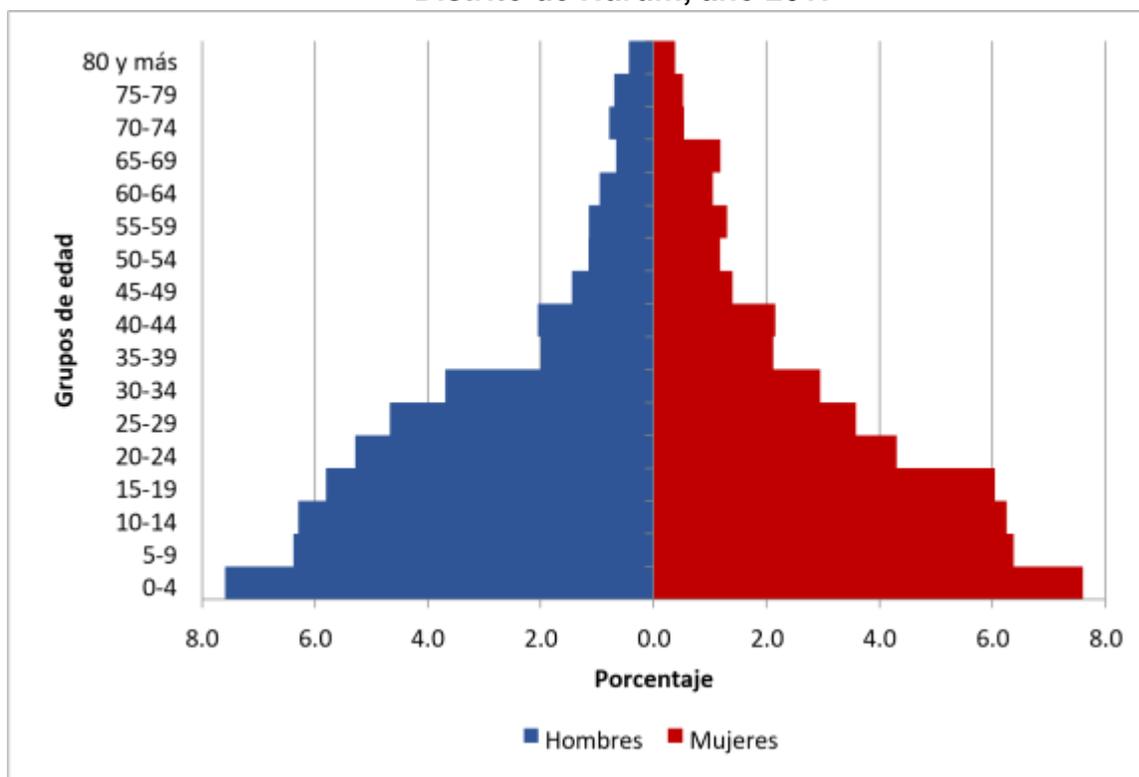


Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

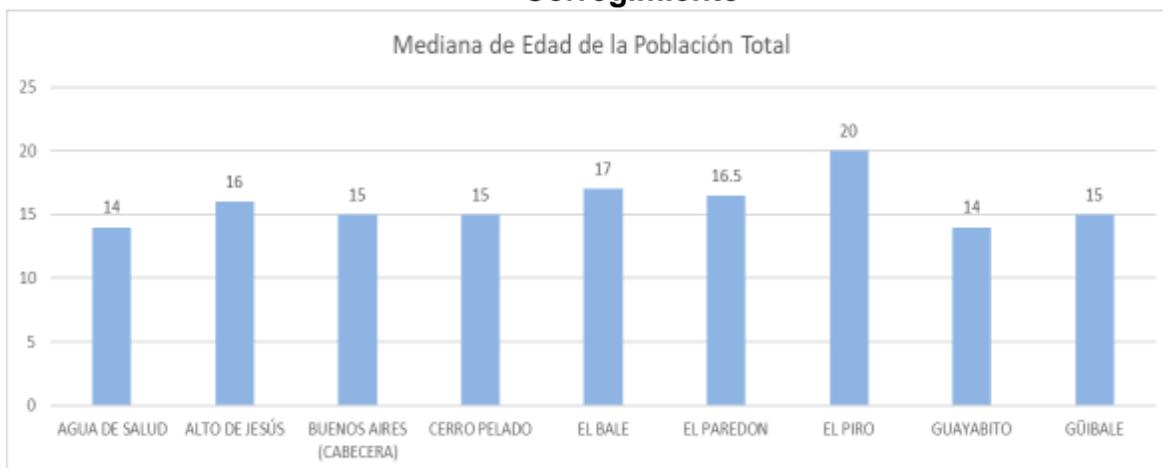
La mayor densidad de población, y mantenida de manera sostenida según los censos del 2000 y 2010, la reflejan el corregimiento de El Piro 2 en primer lugar y Cerro Pelado en segundo lugar.

De igual manera, una mirada a los grupos de edad por sexo en el Distrito, muestra una población mayoritariamente joven entre hombres y mujeres, lo que supone una gran demanda para un desarrollo integral de la población joven.

Gráfica 4 - Estructura de la población, por sexo, según grupos de edad del Distrito de Ñürüm, año 2017

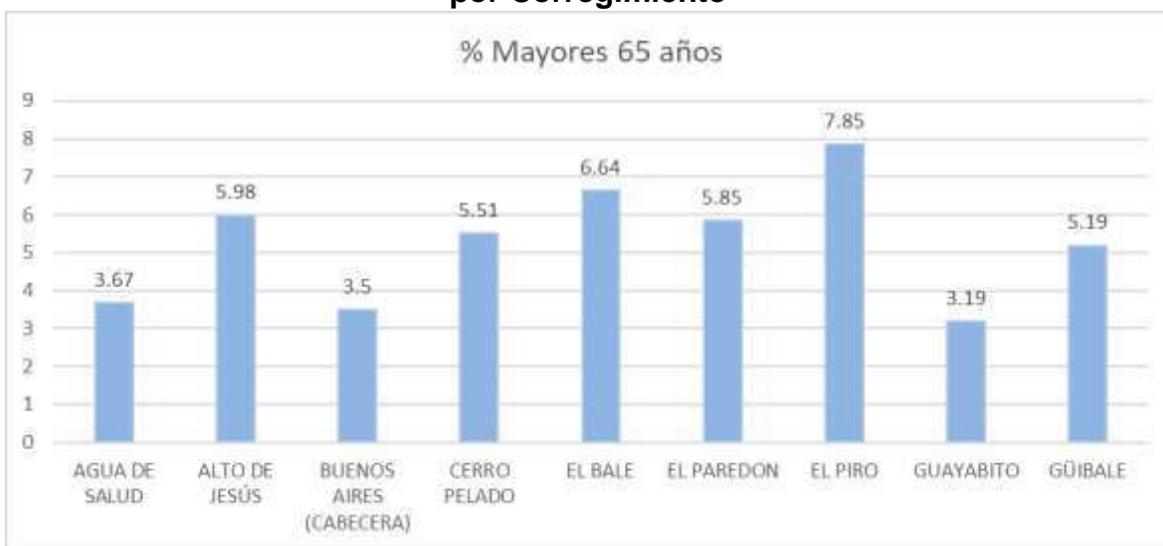


Gráfica 5 – Mediana de edad de la población total del Distrito de Ñürüm por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

Gráfica 6 – Porcentaje de la población del Distrito de Ñürüm mayor de 65 años por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

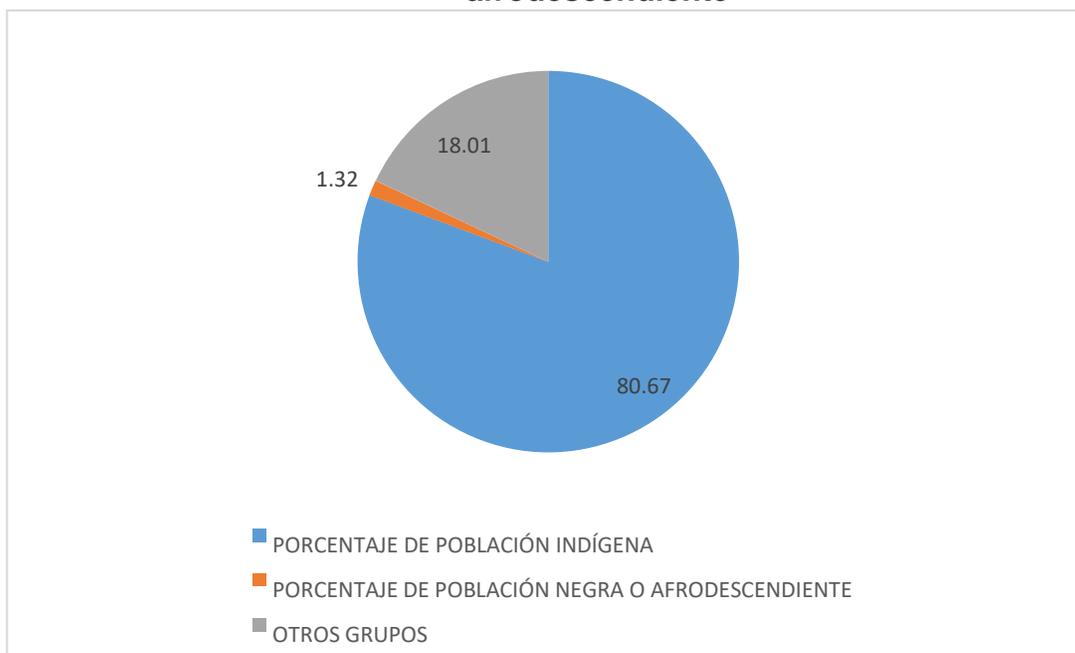
Tabla 2 – Crecimiento natural de la población del Distrito de Ñürüm

| Área, ciudad, provincia, comarca indígena y distrito de residencia | CRECIMIENTO NATURAL | | | | | | | | | |
|--|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------------|------|------|-------|------|
| | Número | | | | | Tasa bruta de crecimiento natural | | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Comarca Ngäbe Buglé | 5,308 | 5,496 | 5,785 | 5,951 | 6,566 | 0.6 | 4.5 | 6.0 | -0.3 | 3.5 |
| Besiko | 1,064 | 925 | 931 | 1,118 | 1,169 | 4.8 | -0.2 | 2.2 | 13.2 | 8.6 |
| Mironó | 551 | 530 | 500 | 576 | 669 | 6.8 | -1.4 | -5.6 | -9.2 | -1.4 |
| Müna | 1,154 | 1,159 | 1,189 | 1,291 | 1,295 | -2.1 | 3.1 | -4.3 | -3.9 | -8.4 |
| Nole Duima | 616 | 534 | 585 | 672 | 733 | 6.1 | 5.4 | -1.1 | 0.6 | 7.1 |
| Ñürüm | 459 | 499 | 519 | 528 | 516 | -3.1 | 10.6 | 15.7 | 14.0 | 8.4 |
| Kankintú | 1,001 | 552 | 661 | 580 | 780 | 4.9 | -7.8 | 11.7 | -8.2 | 23.7 |
| Kusapín | 463 | 422 | 447 | 363 | 468 | -6.3 | -6.2 | 14.4 | -13.2 | -9.4 |
| Jirondai | .. | 567 | 639 | 578 | 640 | .. | 10.6 | 14.9 | 3.1 | 2.9 |
| Santa Catalina o Calovébora | .. | 308 | 314 | 245 | 296 | .. | 27.2 | 42.1 | 3.7 | 14.9 |

Fuente: Contraloría General de la República, Panamá, 2017.

En cuanto a la composición étnica, el Distrito de Ñürüm, al igual que todos los distritos en la Comarca Ngäbe Buglé están conformados por una población Ngäbe y Buglé y campesino, en el caso de Ñürüm, cuenta con mínima cantidad población afrodescendiente, como refleja la gráfica 7.

Gráfica 7 – Distrito de Ñürüm por porcentaje de población indígena y afrodescendiente



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

2.3.3.2.2 Educación

Una revisión de la oferta educativa en el Distrito, revela una gran cantidad de escuelas multigrados, en las cuales trabajan pocos docentes; existen pocas aulas mal equipadas, y carencia de tecnología en casi todos los planteles.

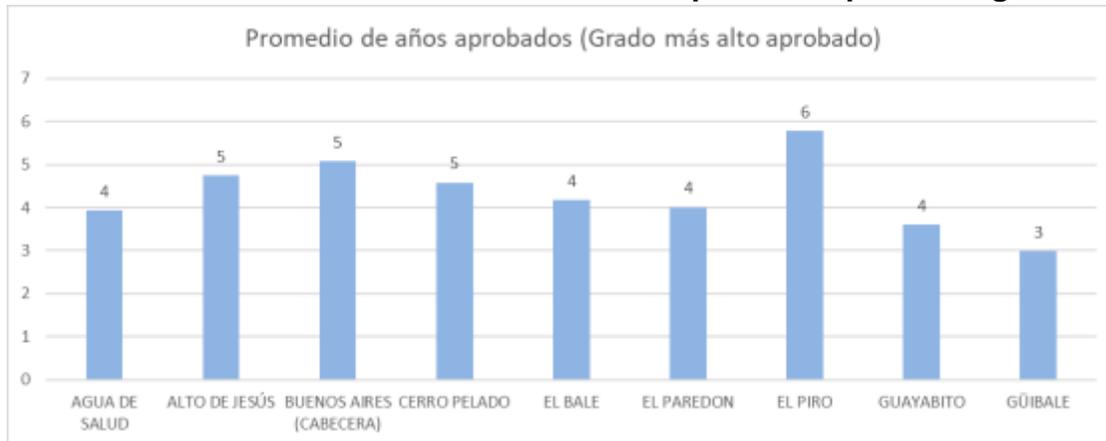
Dada la pobreza y pobreza extrema en la Comarca, cada niño y niña que asiste a la escuela es un reflejo del interés familiar por la formación educativa. Ya que su educación implica largos recorridos, cruce de puentes y ríos, un gran gasto familiar de tres o cuatro personas en edad escolar. Asimismo, para la población estudiantil de pre media y más, muchas veces la frustración de no poder acceder a un bachillerato, estudios a nivel técnico o licenciatura, debido a la carencia de instituciones educativas a esos niveles y la indudable falta de recursos para estudiar en otros espacios formativos fuera de la Comarca.

Gráfica 8 – Porcentaje de población que asiste a la escuela en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento



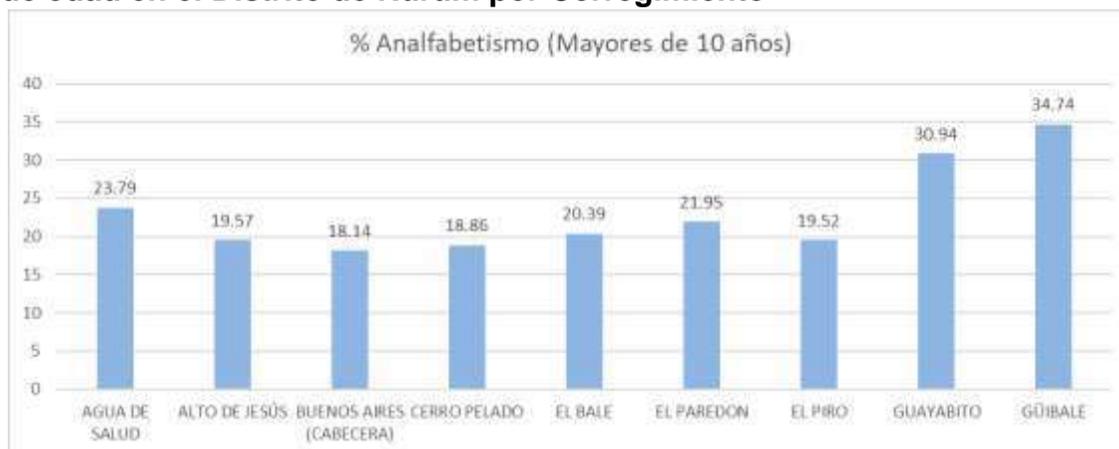
Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

Gráfica 9 – Promedio de años de escolaridad aprobados por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010

Gráfica 10 – Porcentaje de analfabetismo en la población mayor de 10 años de edad en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

La oferta educativa en el Distrito durante el 2017 está compuesta por 35 centros educativos, de los cuales 10 funcionan con el sistema unigrado y 25 con el sistema multigrado; abarcando preescolar en 18 centros educativos, primaria en 35, premedia en 11 y media en 4 colegios.

El total de docentes es de 276 entre maestros y profesores. La mayor cantidad corresponde al nivel de premedia (144 docentes), y la menor cantidad al nivel de preescolar (21 docentes), como se puede observar en la Tabla 2.

La oferta educativa, con una mayoría de escuelas en el sistema multigrado permite reconocer la magnitud del desafío educativo pendiente en el Distrito. Asimismo, la ausencia de la educación pre escolar en 17 centros educativos, refleja el rezago que la población estudiantil del Distrito posee ya que a la fecha la investigación científica devela los beneficios de la escolarización temprana en ofertas de cuidado y educación de calidad en el desarrollo físico, emocional, intelectual y social del niño y niña, así como sus efectos positivos en los trayectos educativos posteriores. Y para el caso de la educación en el Distrito, a través de una educación bilingüe intercultural.

Tabla 3 – Oferta educativa en el Distrito de Ñürüm

| Centro educativo | Por Sistema escolar | | Docentes por Niveles | | | | Matrícula |
|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|----------|-----------|-------|-----------|
| | Unigrado | Multigrado | Pre escolar | Primaria | Pre media | Media | |
| El Porvenir | | 1 | | 2 | | | 47 |
| Pueblo Nuevo N°2 | | 1 | | 2 | | | 38 |
| El Murciélago | | 1 | | 3 | | | 89 |
| El Paredón | | 1 | | 2 | | | 56 |
| Cañazal | | 1 | 1 | 2 | | | 57 |
| El Naranjal | | 1 | 1 | 2 | | | 47 |
| Piedra Grande | | 1 | 1 | 5 | | | 128 |
| Guayabito | | 1 | | 2 | | | 50 |
| Cabecera de San Pablo N°2 | | 1 | 1 | 3 | 1 | | 93 |
| Cabecera de Virigua | | 1 | 2 | | | | 76 |
| Cabecera de San Pablo N°1 | | 1 | | 3 | | | 79 |
| Llano Bonito | | 1 | 2 | 3 | | | 84 |
| Agua de Salud N°1 | | 1 | | 2 | | | 69 |
| Mojarras | | 1 | 1 | 2 | | | 54 |
| Batata | | 1 | 1 | 4 | 3 | | 197 |
| El Copé | | 1 | | 2 | | | 57 |
| Alto Galera | | 1 | | 5 | | | 100 |
| El Chumico | | 1 | 1 | 2 | | | 90 |
| Alto Tólica | | 1 | | 3 | | | 45 |
| Las Filipinas | | 1 | | 4 | | | 83 |
| Agua de Salud N°2 | | 1 | | 2 | | | 29 |
| El Piro N°2 | | 1 | | 3 | | | 47 |

| | | | | | | | |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|--------------|
| Tierra Blanca | | 1 | | 3 | | | 66 |
| Cabuya | | 1 | | 2 | | | 47 |
| Quebrada del Jagua | | 1 | | 3 | | | 64 |
| Pueblo Nuevo N°1 | 1 | | 1 | 6 | | | 152 |
| Las Huacas | 1 | | 1 | 6 | | | 146 |
| C.E.H. María Mercedes | 1 | | 1 | 8 | 15 | 14 | 434 |
| Los Guarumos | 1 | | 1 | 6 | 3 | | 186 |
| Las Mesitas | 1 | | 1 | 7 | 3 | | 182 |
| Magwada | 1 | | 2 | 6 | 3 | | 225 |
| El Peñón | 1 | | 1 | 7 | 7 | 12 | 459 |
| C.E. Virigua | 1 | | | 3 | 3 | 4 | 212 |
| C.E. Virotal | 1 | | 1 | 11 | 12 | | 435 |
| Buenos Aires | 1 | | 1 | 15 | 20 | 11 | 479 |
| Totales: 35 | 10 | 25 | 21 | 144 | 70 | 41 | 6,334 |

Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección Regional de Educación Comarca Ngäbe Buglé, octubre, 2017.

En el caso de la educación primaria, donde se cuenta con el mayor número de docentes, los problemas más importantes no son de inclusión a través de la escolarización, sino que, según la Dirección Regional de Educación Comarca Ngäbe Buglé y el personal docente entrevistado, los desafíos están en lograr avances educativos, fortaleciendo el nivel tecnológico, con las menores limitaciones posibles.

Mientras que, en la premedia y media el desafío es doble: por un lado, existe una meta de escolarización dada las limitaciones de centros educativos de este nivel, ya que se requiere alcanzar mayor equidad y calidad en la población estudiantil.

Es decir, no solo es importante que los adolescentes terminen la premedia y media; sino que pongan en práctica sus conocimientos adquiridos.

Figura 20 – Vista de diferentes centros educativos en el Distrito de Ñürüm



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Pese a que en la educación pública en el país se advierte el avance en la incorporación de la enseñanza de computación en las escuelas, recurso educativo sustancial para el ejercicio del derecho a la información, todavía en el Distrito de Ñürüm no se cuenta con el mismo.

Según el Atlas de Desarrollo Humano 2015, la brecha tecnológica es mayor que la de los servicios básicos. Si bien el uso de la telefonía celular se ha masificado, el acceso a computadora e Internet presenta una brecha mayor, ya que en Panamá y Colón el acceso está en torno al 50% de la población y menor al 10% en la Comarca Ngäbe Buglé.

Existen 4 Infoplazas en el Distrito de Ñürüm, una en el corregimiento de Buenos Aires, El Piro 1, Cerro Pelado y El Bale.

Figura 21 – Infoplaza del corregimiento de El Bale



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 22 – Infoplaza del corregimiento de Buenos Aires



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Evidentemente, las desigualdades en el acceso a este recurso son básicamente sociales, socio-residenciales y del tipo de gestión educativa. Las limitaciones a la conectividad de internet en la mayoría de las áreas por supuesto que incide en el grado y calidad del acceso a la información y nuevas tecnologías en la población estudiantil del Distrito.

Asimismo, habría que destacar que, en el corregimiento de El Peñón, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se construyó un plantel propio del primer mundo, que comprende desde kínder hasta el nivel medio, creado para albergar 2 mil estudiantes, con internado, gimnasio, cancha, laboratorios, etc.

Figura 23 – Centro Educativo Básico General El Peñón



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.2.3 Salud

Los problemas de salud, tanto física como mental, dificultan la toma de decisiones y reducen la posibilidad de cambio de las personas. La salud puede entenderse como un estado integral de bienestar-físico y mental- en el cual la persona es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad. Sin embargo, el estado definido puede verse obstaculizado por un contexto desfavorable, pues el logro de la salud en muchos casos se modela socialmente.

Tabla Nacimientos vivos y tasa bruta de natalidad en la Comarca Ngäbe Buglé y distrito de residencia: 2012-2016

Tabla 5 – Nacimientos vivos y tasa bruta de natalidad en la Comarca Ngäbe Buglé y distrito de residencia: 2012-2016

| Comarca indígena y distrito de residencia | Nacimientos vivos | | | | | Tasa bruta por 1,000 habitantes (1) | | | | |
|---|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------|------|------|------|------|
| | Número | | | | | | | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Comarca Ngäbe Buglé | 5,468 | 5,640 | 5,932 | 6,143 | 6,768 | 29.9 | 30.0 | 30.8 | 31.0 | 33.3 |
| Besiko | 1,102 | 957 | 960 | 1,146 | 1,205 | 39.3 | 33.2 | 32.4 | 37.6 | 38.5 |
| Mironó | 565 | 547 | 517 | 600 | 694 | 31.6 | 29.7 | 27.3 | 30.8 | 34.6 |
| Mūna | 1,192 | 1,190 | 1,231 | 1,339 | 1,349 | 29.8 | 29.2 | 29.8 | 31.9 | 31.6 |
| Nole Duima | 637 | 549 | 607 | 699 | 759 | 39.1 | 32.7 | 35.1 | 39.2 | 41.4 |
| Ñürüm | 475 | 510 | 528 | 538 | 528 | 30.6 | 32.2 | 32.7 | 32.6 | 31.1 |
| Kankintú | 1,022 | 564 | 674 | 601 | 788 | 25.4 | 13.5 | 31.0 | 26.7 | 33.9 |
| Kusapín | 475 | 432 | 451 | 375 | 484 | 19.0 | 16.9 | 23.3 | 18.8 | 23.7 |
| Jirondai | .. | 577 | 649 | 592 | 657 | .. | 27.9 | 30.3 | 26.7 | 28.8 |
| Santa Catalina o Calovébora | .. | 314 | 315 | 253 | 304 | .. | 46.3 | 45.3 | 35.3 | 41.2 |

(1) Con base en la estimación de la población total, al 1 de julio del año respectivo.

Fuente: Contraloría General de la República, Panamá, 2017.

residencia: 2012 - 2016

Tabla 4 - Nacimientos vivos y tasa bruta de natalidad en la Comarca Ngäbe Buglé y distrito de

Tabla 6 - Promedio de hijos nacidos vivos por mujer, por corregimiento

| COMARCA NGÄBE BUGLÉ CORREGIMIENTOS | PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER |
|---------------------------------------|---|
| COMARCA NGÄBE BUGLÉ | 3.6 |
| ÑÜRÜM | 3.7 |
| BUENOS AIRES (CABECERA) | 3.5 |
| AGUA DE SALUD | 3.7 |
| ALTO DE JESÚS | 3.9 |
| CERRO PELADO | 3.7 |
| EL BALE | 3.7 |
| EL PAREDON | 3.8 |
| EL PIRO | 3.5 |
| GUAYABITO | 3.9 |
| GÜIBALE | 3.7 |

Fuente: Contraloría General de la República, Panamá, 2010

Tabla 7 – Estimación de la esperanza de vida al nacer, por sexo, según

provincia, distrito y comarca indígena en la República de Panamá

| Provincia / Distrito y Comarca | Ambos Sexos | Sexo | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | Hombres | Mujeres |
| Comarca Ngobé Buglé | 70.00 | 68.02 | 72.08 |
| Besiko | ... | 66.14 | 70.48 |
| | 68.26 | | |
| Mirono | 68.80 | 66.65 | 71.05 |
| Muna | 69.23 | 67.10 | 71.47 |
| Nole Duima | 70.22 | 68.04 | 72.50 |
| Ñürüm | 71.06 | 68.87 | 73.35 |
| Kankintú | ... | 67.33 | 71.70 |
| | 69.46 | | |
| Jirondai | 67.38 | 65.31 | 69.55 |
| Santa Catalina | 67.90 | 65.89 | 70.01 |
| Kusapin | 70.05 | 67.98 | 72.23 |

Fuente: Contraloría General de la República, Panamá, 2010

Tabla 8 – Defunciones fetales según área, comarca indígena y distrito de residencia, años 2012 - 2016

| Comarca indígena y distrito de residencia | Defunciones fetales | | | | | | | | | |
|---|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|------|------|------|
| | Número (1) | | | | | Tasa bruta | | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Comarca Ngäbe Buglé | 160 | 144 | 147 | 192 | 202 | 29.3 | 25.5 | 24.8 | 31.3 | 29.8 |
| Besiko | 38 | 32 | 29 | 28 | 36 | 34.5 | 33.4 | 30.2 | 24.4 | 29.9 |
| Mironó | 14 | 17 | 17 | 24 | 25 | 24.8 | 31.1 | 32.9 | 40.0 | 36.0 |
| Müna | 38 | 31 | 42 | 48 | 54 | 31.9 | 26.1 | 34.1 | 35.8 | 40.0 |
| Nole Duima | 21 | 15 | 22 | 27 | 26 | 33.0 | 27.3 | 36.2 | 38.6 | 34.3 |
| Ñürüm | 16 | 11 | 9 | 10 | 12 | 33.7 | 21.6 | 17.0 | 18.6 | 22.7 |
| Kankintú | 21 | 12 | 13 | 21 | 8 | 20.5 | 21.3 | 19.3 | 34.9 | 10.2 |
| Kusapín | 12 | 10 | 4 | 12 | 16 | 25.3 | 23.1 | 8.9 | 32.0 | 33.1 |
| Jirondai | .. | 10 | 10 | 14 | 17 | .. | 17.3 | 15.4 | 23.6 | 25.9 |
| Santa Catalina o Calovébora | .. | 6 | 1 | 8 | 8 | .. | 19.1 | 3.2 | 31.6 | 26.3 |

(1) Se refiere a defunciones fetales de cualquier período de gestación.

Fuente: Contraloría General de la República, Panamá, 2017.

En el caso del Distrito de Ñürüm es destacable la situación desfavorable de la oferta de servicios de salud en relación a la oferta nacional. En lo que respecta a la cantidad de establecimientos de salud, solo existe un Centro de Salud ubicado en

el corregimiento cabecera de Buenos Aires, que cuenta con un carro para tareas administrativas, una ambulancia, y el recurso humano conformado por 2 médicos generales y 2 médicos que rotan, un farmacéuta, una nutricionista, un odontólogo una enfermera, un personal de estimulación temprana, 5 técnicos de enfermería, un asistente de salud y una aseo.

Figura 24 – Centro de Salud de Buenos Aires Único Centro de Salud del Distrito



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Figura 25 – Entrevista con el personal del Centro de Salud de Buenos Aires



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Los puestos de salud están ubicados en los 10 corregimientos restantes y cuentan con un asistente y un solo técnico de enfermería.

Según informe del Ministerio de Salud (MINSA) en el 2014, en Ñürüm se encuentran severos problemas de atención de salud, en especial en las áreas con poblaciones dispersas y dificultades de acceso. De igual manera el documento Evaluación de Indicadores de 2014 del MINSA señala que en el Distrito de Ñürüm existen 14 comités de salud que apoyan las acciones de salud; 12 médicos tradicionales y 11 parteras tradicionales.

No obstante, la convocatoria del discurso oficial a favor de la medicina alopática ha desvirtuado muchas de las prácticas tradicionales para el cuidado de la salud de la población, dependiendo cada vez más del servicio médico occidental.

2.3.3.2.4 Vivienda

En un ámbito de pobreza y pobreza extrema, la vivienda en el Distrito dista mucho de ser una necesidad atendida y a subsanar a mediano plazo.

La vivienda está constituida por un amplio conjunto de elementos (materiales y no materiales) que la tornan habitable, sus componentes físicos fundamentales están conformados por las partes estructurales (cimientos, columnas, vigas y losas), el piso, las paredes y el techo. Estos tres últimos componentes precisan de un elemento resistente, un aislante y una terminación. La función principal del piso es el aislamiento hidrófugo, que además tiene consecuencias sobre la higiene de la vivienda. Las paredes deben cumplir las funciones de resistencia y delimitación de espacios, y en las paredes externas se suma la función de aislación térmica, acústica y la protección hidrófuga. El techo tiene como principal finalidad la protección superior contra las condiciones atmosféricas, con lo que también debe ser resistente, aislante e hidrófugo.

Figura 26 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de madera



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Las viviendas en el Distrito no cuentan con los servicios básicos de agua potable, electricidad, servicio sanitario ni disposición de los desechos sólidos, toda la basura que se genera va a cielo abierto.

La mayoría de las viviendas en el Distrito se encuentran en un estado precario que por su estructura o materiales de construcción no cumplen con las funciones básicas de aislamiento de la lluvia, resistencia, delimitación de los espacios, aislamiento térmico, acústico y protección superior contra las condiciones atmosféricas.

La condición de las viviendas en la Comarca Ngäbe Buglé y Campesino; Ñürüm específicamente, es correlato de la condición del territorio. En otras palabras, ser parte de la Comarca determina el acceso a mejores o peores condiciones de vivienda, servicios e infraestructura. Además, dado que se trata de necesidades estructurales cuya modificación en el tiempo resulta lenta, el peso ha recaído en mantener en un estado mínimo de mejora a través de láminas de zinc que habilitan la vivienda en un clima de mucho calor durante el día y mucho frío en las noches. Que de ninguna manera concreta el anhelo de viviendas dignas para la población.

Figura 27 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de bambú



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2019

Figura 28 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de zinc



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Figura 29 – Modelo de vivienda construida con materiales predominantemente de concreto



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Es alentador que, en medio de las fuertes carencias, a través de CONADES se puso en marcha el “Proyecto de estudio, diseño, construcción, mantenimiento y operación para el Sistema de Acueducto y una Planta Potabilizadora para Buenos Aires y áreas aledañas” en el Distrito de Ñürüm. Con esta obra en Buenos Aires cabecera, a cargo del consorcio Agua Buena por un monto superior a los 34 millones de balboas, más de 26 comunidades y más de 20 mil habitantes entre los Distritos de Ñürüm en la comarca Ngäbe Buglé y Las Palmas, en la provincia de Veraguas, se estarán beneficiando.

Entre las comunidades beneficiadas se encuentran El Mango, Loma Alta, Sahumerio, El Yaya, El Aguacate, San Martín, La Cucurucha, El Hato, El Chumico, Altos de Jesús, Altos del Prado, El Guabo, Cerro Pelado, El Piro, Pueblo Nuevo, El Pílon, Los Ruices, Las Palmas, Cañacillas, El Prado, Bajada Los Morales, Bajada de La Cruz y El Rincón.

De acuerdo con el pliego de condiciones, se construirá un nuevo sistema de abastecimiento de agua, que incluirá, sistemas de bombeo, planta de tratamiento y líneas de conducción que recorrerá todas las comunidades que vayan desde el poblado de Buenos Aires hasta Las Palmas, siguiendo la carretera principal.

2.3.3.2.5 Índice de desarrollo humano

El Índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este contempla los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones.

Recurriendo a la información que ofrece para el año 2000, la Comarca Ngäbe Buglé fue catalogada en el nivel bajo. Ver tabla N^a 9.

Tabla 9 – Índice de desarrollo humano de la Comarca Ngäbe Buglé

| DISTRITO | IDHP-2010 |
|-----------------|------------------|
| Kusapín | 0.400 |
| Nürüm | 0.375 |
| Nole Duima | 0.369 |
| Müna | 0.356 |
| Mironó | 0.352 |
| Kankintú | 0.339 |
| Besiko | 0.309 |

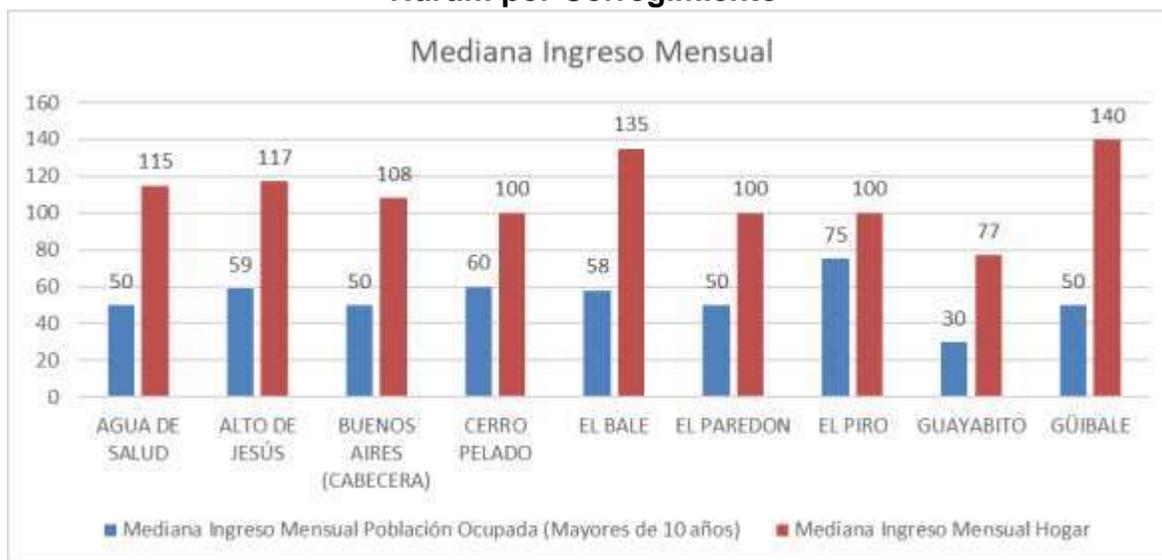
Fuente: Elaboración Propia. Atlas de Desarrollo Humano, Panamá, 2015

2.3.3.2.6 Niveles de satisfacción de necesidades básicas

El mapa de necesidades básicas, a continuación, es una imagen comprensiva del bienestar social de los hogares del país. Para este efecto, se califican ciertas carencias o condiciones básicas del conjunto de bienes y servicios de los que no disponen los hogares pero que necesitan para vivir. Las necesidades básicas se agrupan en cuatro áreas que son: calidad de la vivienda, servicios básicos sanitarios adecuados, educación básica y capacidad económica de los hogares.

En el mapa N^o 4 sobre los niveles de satisfacción de necesidades básicas, Nürüm ocupa la posición 9 en el mapa. En la escala para el 2010, -el cero indica la condición más desfavorable y el 100 la más favorable o beneficiosa del indicador- el distrito de Nürüm registró su ubicación en la valoración de 60-70 puntos.

Gráfica 11 – Mediana de ingreso mensual de la población del Distrito de Ñürüm por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

Los mapas referidos a la pobreza, a continuación, develan explícitamente la condición del distrito de Ñürüm en niveles alarmantes. El Mapa referente al número de personas en pobreza, Mapa 5-posición 3 del distrito de Ñürüm, indica que entre 9,591 y 15,355 personas estaban en niveles de pobreza general para el Censo de 2010.

Al indicar la incidencia de pobreza general, Mapa 6-posición 3 de Ñürüm, se alude a las personas cuyo ingreso es inferior al valor per cápita de la línea de pobreza general, en esta situación las personas cuentan con ingresos suficientes para adquirir la canasta básica de alimentos, pero insuficientes para satisfacer las otras necesidades básicas como vivienda, educación, salud, transporte vestuario, etc. La línea de pobreza general utilizada por persona al año fue B/. 1,094.6. La incidencia de la pobreza general incluye la pobreza extrema y no extrema. En el caso del distrito de Ñürüm, el nivel es de 90 a 99 puntos, lo que expresa la incapacidad económica de la población.

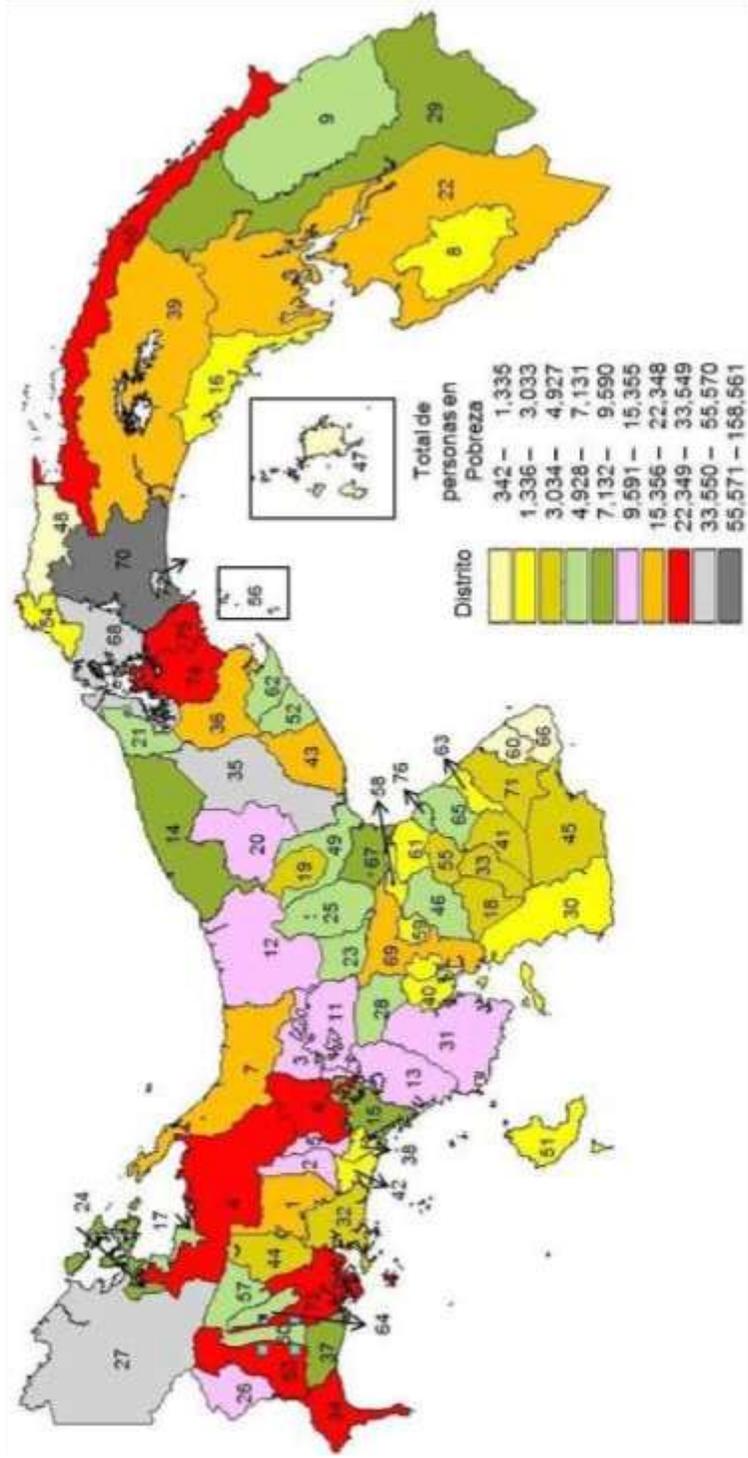
El Mapa7- posición 3 de Ñürüm, sobre la brecha de la pobreza explicita la posición del Distrito en el nivel más alto, es decir en el rango de 60-70.

Ante estos datos, la situación de la población del Distrito, no es tan solo una insuficiencia de ingresos para adquirir bienes y servicios, es la imposibilidad de acceder a niveles normativos de realización humana y de bienestar.

En este sentido, se puede inferir que las medidas tomadas a través de las políticas públicas en el país no han resultado lo suficientemente eficientes para revertir las condiciones de vulnerabilidad estructural en las que se encuentran el distrito de Ñürüm y la Comarca Ngäbe Buglé.

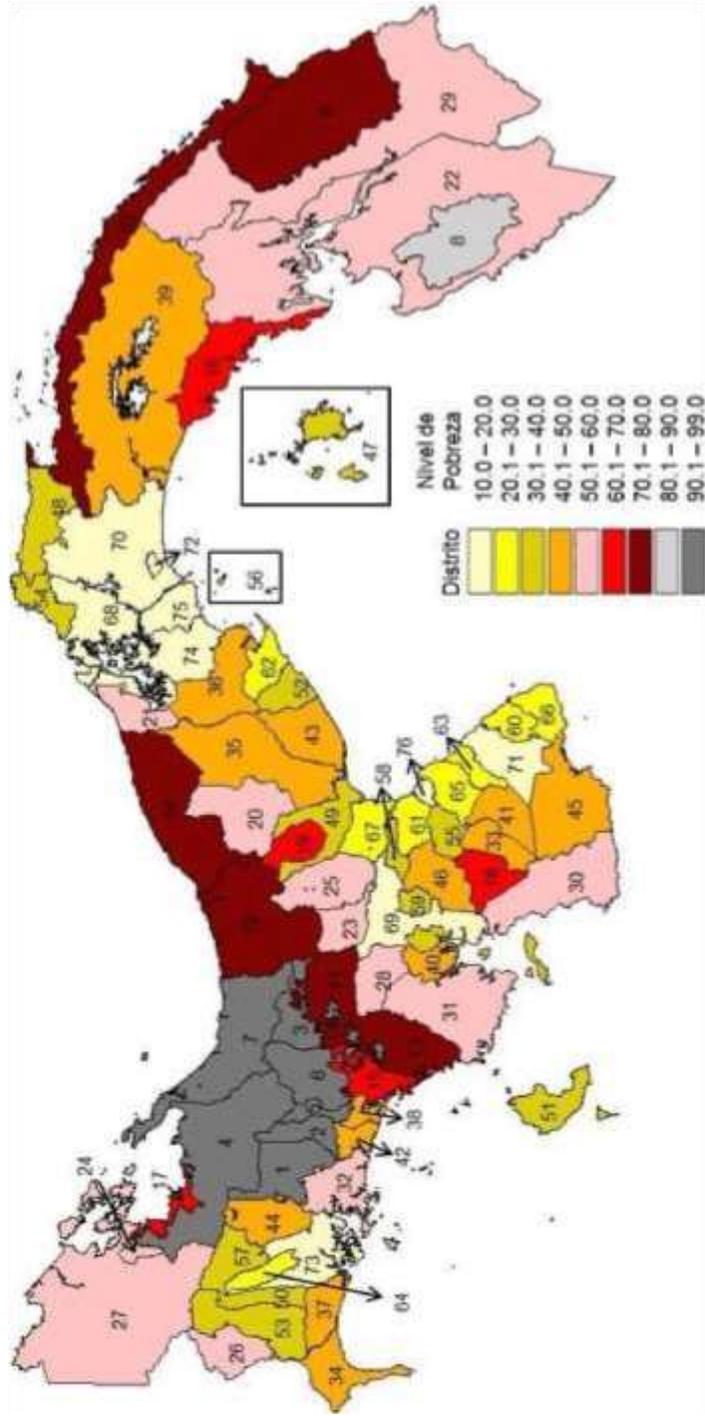
La población del distrito continúa carente de condiciones dignas de subsistencia económica e integración social. Persiste un orden económico, social y cultural profundamente desigual en el país, el cual hace casi inalcanzable el desarrollo humano, la integración cultural y la movilidad social de la población del distrito de Ñürüm.

Mapa 7 – Total de personas en pobreza general



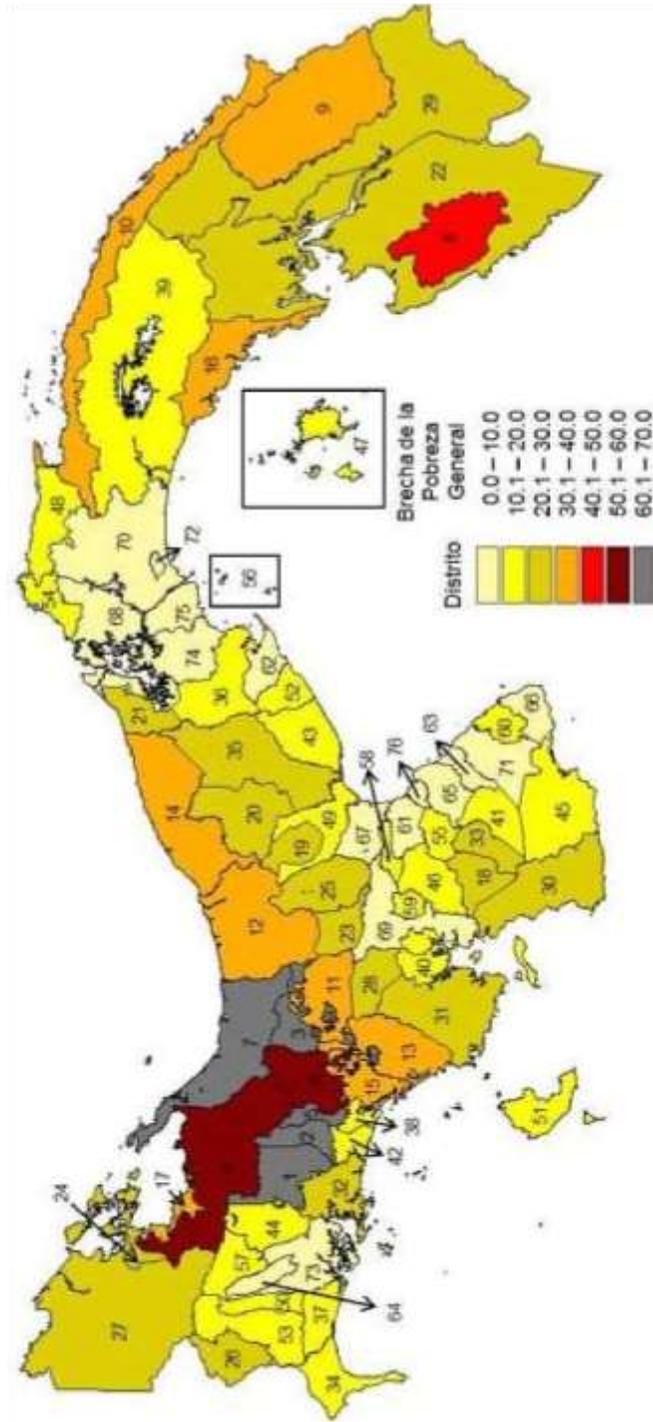
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Año 2010

Mapa 8 _ incidencia de pobreza por Distrito



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Año 2010

Mapa 8 - Brecha de pobreza



Mapa 9 – Brecha de pobreza

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Año 2010

2.3.3.2.8 Formación de capital social

En el Distrito existen varias cooperativas tales como: Cooperativa de artesanías Irene Vásquez, Cooperativa Esfuerzo Obrero, Cooperativa Ngäbe Buglé, Asentamientos Unidos Buenos Aires, Cooperativa Nicasio Miranda, y la Cooperativa de Transporte Ngäbe Buglé, Panamá, R.L., lo que deja entrever el carácter aglutinante de los esfuerzos de distintos actores para mejorar sus situaciones de vida.

Figura 30 – Cooperativa SM Paz y Desarrollo Popular Ngäbe Buglé R.L.



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.2.9 Infraestructura comunitaria

En el contexto de fuertes desigualdades sociales y económicas de las Comarca Indígenas, frente a otras áreas del país, es notorio el déficit de espacios sociales como podrían ser apreciados en áreas urbanas, y quizás esto lleve a mirar el Distrito como representante de una carencia más.

La dificultad de transporte, las largas esperas entre una “chiva” y otra, son situaciones cotidianas.

Figura 31 – Usuaría del sistema de transporte público esperando en la parada

de autobuses



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Figura 32 – Usuarios del sistema de transporte público



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

Las iglesias han suplido el espacio comunitario a través de centros de capacitación y comedores para la población. Así mismo los espacios de las Juntas Comunales se utilizan para reuniones comunitarias convocadas por ellos y/o instituciones.

El déficit de espacios sociales para el desarrollo de espacios deportivos y artísticos, no pueden medirse al igual que en las áreas urbanas ya que son representativos de formas culturales –y económicas- muy distintas.

En ese sentido, las expresiones culturales Ngäbe Buglé en tradiciones orales, danzas, reuniones, etc., han dispuesto de su medio para el disfrute y realización de las mismas. Ahora bien, la impronta global, de la que no escapan, convoca en especial a la gente joven a nuevas prácticas deportivas, como el fútbol y el anhelo por canchas deportivas.

Las escuelas públicas tratan de llenar estas demandas.

Figura 33 – Comedor Comunitario en el Distrito de Ñürüm



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Figura 34 – Centro de Capacitación Bíblica



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Figura 35 – Vista de cancha deportiva en el Distrito de Ñürüm



Fuente:
Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.2.10 Seguridad ciudadana

En la información recabada colectivamente, la población se siente insegura en el Distrito. La tradición cultural que delata socialmente las conductas inapropiadas culturalmente, ha sido una manera de controlar las dificultades entre los habitantes.

Se manifestaron inquietudes perfectamente localizadas de jóvenes que estaban presentando comportamientos delictivos relacionados al consumo de drogas, lo que está vinculado con la migración hacia las ciudades del país, particularmente a la ciudad capital y, a la carencia de empleos en el Distrito.

Asimismo, en lo referente al tema se mencionó la violencia doméstica como un hecho a abordar profusamente, en especial, porque se correlaciona directamente con el consumo de alcohol.

La presencia importante de la iglesia evangélica en varios poblados está enfocada a disminuir estas prácticas, como parte del ejercicio de la fe.

La seguridad ciudadana en el Distrito pareciera sostenerse a través del reforzamiento de la policía tradicional y la fe religiosa. Todo ello subsumido al fortalecimiento de la propia cultura y a un manejo efectivo del co-gobierno existente.

Después de presentar los datos referidos a la dimensión social en el Distrito, no queda más que reiterar la deuda –lo que falta- con la Comarca Ngäbe Buglé, porque la situación del Distrito de Ñürüm bien puede extrapolarse a otros de la Comarca.

Toca decir una vez más que pese a las indiscutibles mejoras logradas en casi una década de continuo crecimiento socioeconómico y avances en los derechos sociales en el país, queda aún mucho por hacer en materia de desarrollo, integración y justicia social, para que no existan poblaciones y peor aún, ciudadanos y ciudadanas muy distantes de una ciudadanía plena, como la población del Distrito de Ñürüm.

2.3.3.3 Dimensión económica

La población del Distrito basa su economía en la agricultura de subsistencia y las técnicas utilizadas en la explotación de la tierra son rudimentarias, practicando el método de roza, corte o desmonte y quema, para luego sembrar y cosechar.

La propiedad de las tierras es colectiva y se prohíbe cualquier adjudicación a título privado de las mismas, aunque de hecho cada una de las familias indígenas dispone de sus posesiones y tenencias para su uso y producción. Aunque dado el crecimiento de la población y los problemas de la pobreza, se presentan muchas tensiones y conflictos familiares.

La pobreza que azota a la población de Ñürüm es de niveles alarmantes, una de las más altas en el país -como se podrá apreciar en los mapas de pobreza

posteriormente lo que implica una gran carencia económica y una población muy vulnerable socialmente, en especial la población joven que no encuentra un futuro diferente.

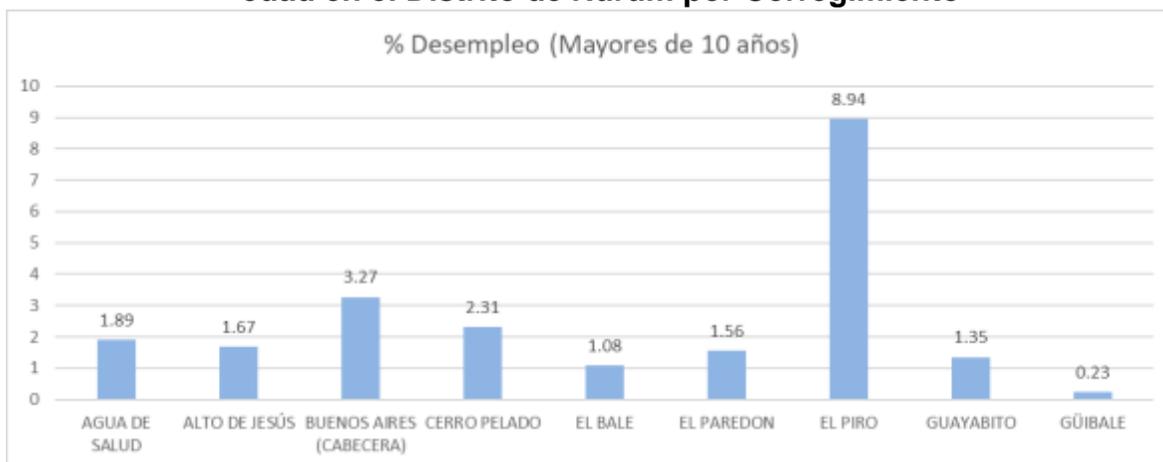
2.3.3.3.1 Población Económicamente Activa (PEA), empleo y desempleo

Tabla 10 – Trabajo, empleo y desempleo en la Comarca Ngäbe Buglé

| Trabajo y Empleo | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Comarca Ngäbe Buglé | 2000 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Tasa de ocupación | 96.3 | 98.9 | 99.3 | 99.6 | 100.0 | 99.3 | 99.5 |
| Hombres | 96.1 | 98.7 | 98.8 | 99.2 | 100.0 | 98.7 | 99.4 |
| Mujeres | 96.9 | 99.1 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 99.7 |
| Tasa de desempleo abierto | 3.7 | 0.6 | 0.3 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.5 |
| Hombres | 3.9 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.0 | 0.0 | 0.6 |
| Mujeres | 3.1 | 0.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 |
| Tasa de cesantía | 0.9 | 1.6 | 0.7 | 0.4 | 0.0 | 0.5 | 0.5 |
| Hombres | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 0.9 | 0.0 | 1.0 | 0.6 |
| Mujeres | 0.5 | 2.1 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 |
| Porcentaje de trabajadores por cuenta propia | 56.5 | 53.2 | 42.0 | 45.4 | 43.5 | 45.7 | 48.4 |
| Hombres | 64.3 | 67.1 | 52.9 | 56.8 | 51.9 | 52.6 | 54.1 |
| Mujeres | 29.4 | 33.4 | 27.9 | 33.6 | 33.9 | 38.5 | 42.3 |

Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2017.

Gráfica 12 – Porcentaje de desempleo en la población mayor de 10 años de edad en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento



Fuente: Contraloría General de la República, Panamá 2010.

2.3.3.3.4 Economía informal

Las mujeres confeccionan sus nagwas o naguas, vestidos de colores llamativos con adornos en los hombros, el escote, alrededor de la cintura y en el ruedo del vestido, para su vestimenta cotidiana, pero también como la hechura de chácaras -especie de bolsas resistentes hechas de fibras vegetales como la pita-, elaboración de collares y brazaletes con hilos y cuentas de colores (chaquiras) son parte de una economía informal.

Los hombres por su parte no tienen un vestuario tradicional, suelen usar pantalones de hechura comercial, sombreros de junco y botas de caucho. Ellos además tejen sombreros de fibra vegetal para uso cotidiano o para la venta.

“Tanto el hombre como la mujer dedican parte de su tiempo productivo a los trabajos artesanales. El hombre dedica un 16% de su trabajo productivo (5 días por mes) al trabajo artesanal, mientras que la mujer dedica un 12% de su trabajo productivo (46 días al año) a trabajos de artesanía”. Plan estratégico de la Comarca, p. 32

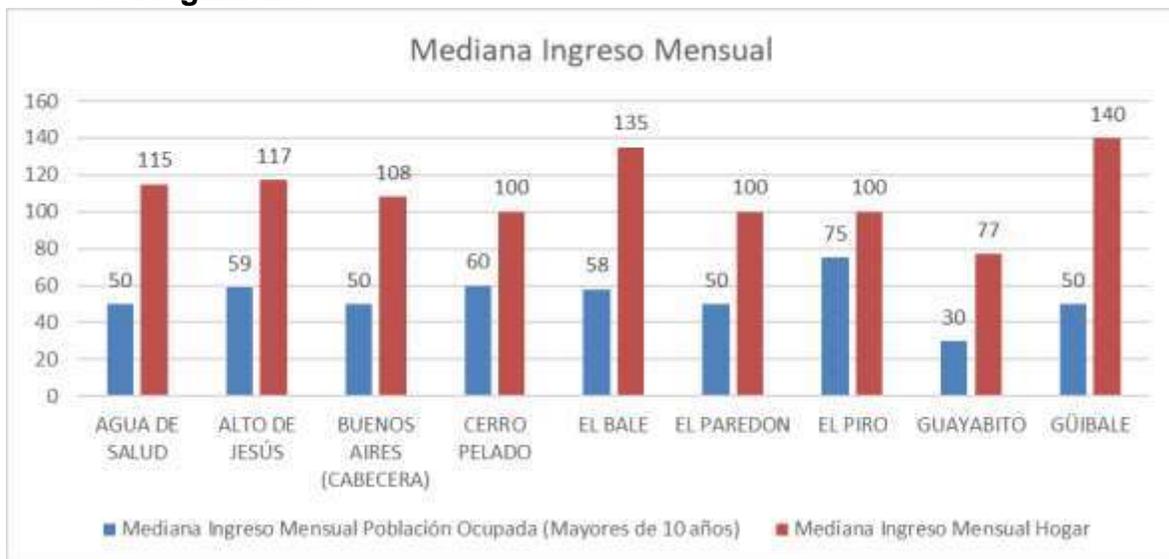
Figura 36 – Vestimentas de los pobladores del Distrito de Ñürüm



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.3.5 Ingreso por hogar

Tabla 11 – Mediana de ingreso mensual en el Distrito de Ñürüm por Corregimiento



Fuente: Contraloría de la República de Panamá, 2010

2.3.3.3.6 Principales categorías de actividades económicas (por sector)

Agricultura

La propiedad de la tierra y su uso es de importancia en todos los hogares, especialmente a medida que aumenta la población en proporción a las tierras de cultivo y las tierras productivas se degradan por el uso excesivo.

Las tierras de la Comarca son propiedad colectiva y su repartición como el uso están basados en el sistema de parentesco que le es propio a los grupos Ngãbes Buglé. Derechos innegables a esta tierra de propiedad colectiva pertenecen a cada miembro del grupo de parentesco, mientras que los derechos prestados a menudo se extienden a los miembros de una familia los cónyuges, aunque estos derechos pueden ser revocados.

2.3.3.3.7 Infraestructura

La comunicación en el Distrito es un problema apremiante para resolver. La falta de comunicación entre los corregimientos oscila entre caminos muy poco transitables, en los que es común caminar entre tres y ocho horas y carreteras del primer mundo como la de reciente creación que llega hasta el corregimiento de El Peñón. Lo paradójico es lo arbitrario de los tramos seleccionados y las poblaciones beneficiadas. Solicitudes constantes durante la recogida de datos fueron la construcción de la carretera Chumico–Guayabito, el mantenimiento de la carretera cerezo virigua–Güibale y la reparación de la carretera El Peñón – Piedra Grande.

Figura 37 – Vistas de la infraestructura vial en el Distrito de Ñürüm



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.4 Dimensión jurídica-institucional

El marco legal para la gobernanza indígena del territorio se fundamenta en la Ley N° 10 (Gaceta Oficial N° 23.242, año 1997) que crea la Comarca y señala que las tierras son de propiedad colectiva de estos dos pueblos indígenas. Asimismo, les otorga el derecho a conservar sus propias instituciones, por lo que las autoridades de la comarca son: el Congreso General Ngäbe-Buglé y Campesino (CGNBC) dirigido por el Cacique General y la Junta Directiva conformada por Presidente, Vicepresidente, Secretaria y vocales. Tres Congresos Regionales dirigidos por Caciques de las regiones Ño Kribo, Nidriini y Kädriri, Siete Congresos Locales (uno por cada Distrito), y los Sukias, líderes espirituales y políticos de las comunidades.

No obstante, en junio de 2010, el presidente de Panamá aprueba el Decreto Ejecutivo N° 537 que modifica la Carta Orgánica Administrativa del Congreso General Ngäbe Buglé y Campesino, cambiando los mecanismos de elección de los dirigentes de los organismos de gobierno tradicional, y otorgando poder al Gobierno Central para intervenir las mismas. El nuevo sistema de delegados excluye a las autoridades tradicionales de la Comarca.

En el 2011, mediante Resuelto 42-R-1 (Gaceta Oficial N° 26750 del 25 de febrero de 2011) la Ministra de Gobierno reconoce a un nuevo Cacique General del Pueblo Ngäbe Buglé y a otros 10 nuevos Caciques, desconociendo a los Caciques tradicionales ya elegidos por los indígenas. Como resultado, coexisten 22 caciques y 22 Congresos. La mitad de ellos elegidos por este nuevo mecanismo gubernamental y rechazados por el XI Congreso General de la Comarca Ngäbe Buglé, lo que genera muchas fricciones y dificultades para la administración de la Comarca hasta el día de hoy.

Figura 38 – Vista de las oficinas del Municipio de Nürüm



Fuente: Archivo PED Nürüm 2019

2.3.3.4.1 Gobierno local

En el marco referencial presentado anteriormente, se desarrolla el Distrito de Nürüm creado el 10 de septiembre de 1999.

El Municipio como entidad, por una parte, cuenta actualmente con 12 funcionarios/as de planta: alcaldesa, vice alcalde, secretario municipal, subsecretario, tesorero municipal, contable, secretaria del Concejo, administrador de Infoplaza, conductor municipal, trabajadora manual y seguridad municipal. El personal de Descentralización, por su parte, está conformado por 8 funcionarios/as: administradora, contable, asesor legal, ingeniero, jefe de compras, técnico de identificación, planificador y secretario.

Para el funcionamiento del Municipio durante el año 2017, se contó con un monto de B/. 422, 823.00, lo que incluyó el pago al personal de Corregidurías, Alcaldía, Tesorería, Consejo Municipal, abarcando los emolumentos de 32 personas.

Además de útiles de oficina, transporte, viáticos y dietas de los 11 Representantes.

Cabe indicar que para el 2017 se había programado recaudar por medio de impuestos B/.40, 000.00 y solo se obtuvo B/.30, 000.00, por lo que se consideró un

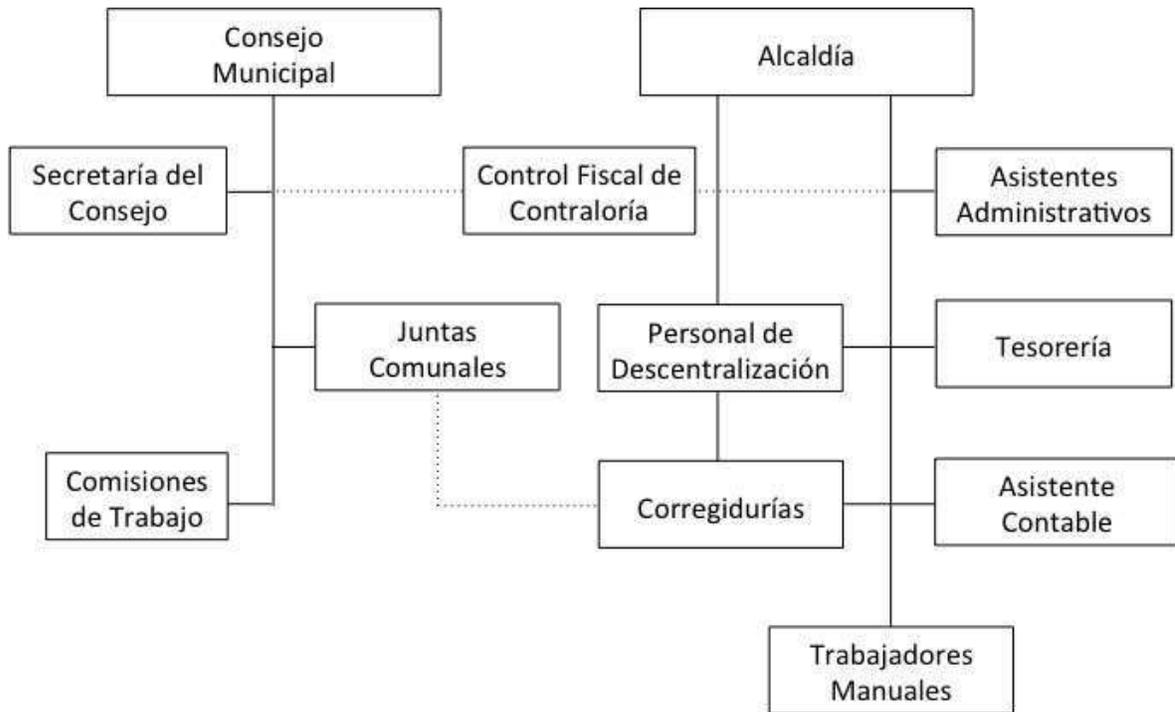
presupuesto menor de B/. 408,563.00, en el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento para el 2018.

Figura 39 – Vista del Municipio de Ñürüm, Buenos Aires

Fuente: Archivo PED Ñürüm 2019



Figura 40 – Organigrama del Municipio



Fuente: Alcaldía de Nürüm

2.3.3.4.1 Instituciones Públicas

Es sabido, que los niveles de confianza ciudadana, el apoyo que los ciudadanos(as) dan a la democracia y la credibilidad o apreciación que tienen de ella, incluyendo las instituciones que la conforman, son componentes claves para la sustentabilidad o perduración de la misma. Es por ello que en la consideración de la efectividad de las instituciones pueden invocarse cuestiones emocionales, educativas, y coyunturales de acuerdo a cómo es la relación con las instituciones.

En el Distrito hay muy poca presencia del gobierno. El mayor trato con ellas genera trasladarse a las provincias de Veraguas o Chiriquí. Y en muchos casos, no basta con ello y la gestión debe realizarse en la ciudad capital con el Ministerio del sector en su nivel central.

La percepción de la población respecto a las instituciones de gobierno se enmarca en la reiteración de una discriminación institucional que no se supera. La descentralización es mirada con optimismo y con la esperanza de que se pueda revertir, poco a poco, el abandono gubernamental, pero sin interferir en el liderazgo y gobierno de las autoridades tradicionales.

En el Distrito de Nürüm, específicamente en Buenos Aires cabecera, es donde se agrupan las instituciones gubernamentales con presencia en el Distrito, a saber,

Tribunal Electoral, Órgano Judicial, Centro de Salud-MINSA, MIDA, MiAmbiente y la Universidad de Las Américas (UDELAS).

Figura 41 – Tribunal Electoral, Buenos Aires, Ñürüm



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

Figura 42 - Corregiduría y Junta Comunal



Fuente: Archivo PED Ñürüm 2017

2.3.3.4.2 Instituciones privadas, cívicas y religiosas

La evolución de la confianza de la población del Distrito recae en las instituciones religiosas, es posible reconocer en los distintos corregimientos, la presencia de las iglesias evangélicas y católicas. En ellas encuentran la representación de los intereses colectivos más que en los partidos políticos y movimientos comunitarios.

Figura 43 – Templos religiosos del Distrito de Nürüm



Fuente: Archivo PED Nürüm 2019.

La creación como el mejoramiento de las instalaciones religiosas ocupan un lugar importante en las propuestas de desarrollo del Distrito, la representatividad del espacio religioso construido es un soporte para la profesión de fe de la población.

Figura 44 – Capilla Medalla Milagrosa de María



Fuente: Archivo PED Nürüm 2017

También en el Distrito se encuentran instituciones privadas como Nutre Hogar.

Al concluir la referencia de datos en la dimensión jurídica institucional, cabe hacer algunas anotaciones.

El antropólogo panameño Francisco Herrera señalaba que las comarcas constituyen un modelo político administrativo híbrido entre las reservas y las comarcas anteriores, en el que el Estado ha introducido sus propias entidades administrativas. Los gobernadores, alcaldes, jueces comarcales, como expresión de la autoridad del Estado, son parte de la lógica de control del Estado, alterando procesos internos y burocratizando el sistema, así como reduciendo la autoridad de los dirigentes tradicionales frente a una generación de jóvenes escolarizados, cuya distancia cultural del modelo tradicional es cada vez mayor. Esta observación también fue compartida por varias de las personas que participaron en la construcción del PED.

Por lo que el funcionamiento del co-gobierno y sus implicaciones es y será un eje transversal en la discusión del desarrollo del Distrito, la organización comunitaria, la utilización de los recursos en Ñürüm y el sustento de su autonomía.

De igual manera, una mirada atenta al Atlas de Desarrollo Humano 2015 del PNUD, permite reconocer importantes desequilibrios en la distribución del presupuesto municipal por habitante.

Se identifican tres grupos de provincias: Panamá, Colón, Chiriquí y Los Santos tienen un presupuesto por habitante relativamente alto o mayor a B/ 40; Herrera, Veraguas, Coclé y Bocas del Toro tienen un presupuesto medio, entre B/ 20 y 40; y Darién y las Comarcas Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé y Campesino cuentan con el menor presupuesto por habitante en el país que es menor a B/ 20.

Aunado a ello, existe un significativo desequilibrio en el tipo de gasto de los municipios en el país, en el que los gastos corrientes superan el 80% y solo aquellos municipios que cuentan con un mayor presupuesto, logran realizar mayores gastos de capital, los cuales al destinarse a proyectos de inversión en infraestructura y a la adquisición de activos, permiten las mejoras continuas y acumulativas a los municipios.

El mismo documento sostiene, desde hace 2 años atrás, la relevancia del ejercicio de distribución de los presupuestos municipales para el desarrollo de los territorios, ya que existe una alta asociación entre este presupuesto per cápita y el nivel de desarrollo humano. Sin embargo, para el caso particular del Municipio de Ñürüm, como se verá en apartados posteriores, los montos asignados están muy distantes de favorecer el desarrollo local, solo posibilitan mitigar en algunos casos las urgencias de la población.

2.3.3.5. Identificación de los principales problemas por dimensión

En este apartado se concentran los principales problemas identificados -a través del trabajo participativo- en las diferentes dimensiones analizadas en el diagnóstico, y se agregan las causas y los efectos de los mismos, como se puede apreciar en la tabla siguiente.

Tabla 12 – Principales problemas por dimensión

| Dimensión | Problema | Causa | Efectos | Alternativa de solución |
|-------------------------|---|---|---|--|
| Físico-Ambiental | Falta de agua potable, con mayor escasez durante el verano | El agua sale de manantiales | No hay agua, proliferan enfermedades gastrointestinales | Potabilizadora que favorezca a todos los corregimientos (Mini potabilizadora para El Piro 1, potabilizadora para Guayabito). |
| | Menos tierras donde sembrar y asegurar la alimentación de las familias. | Crecimiento de la población Suelos infértiles | Peleas entre familias por el uso de las tierras Mayor pobreza Dependencia alimentaria Migración | Capacitación en tecnología agrícola para potenciar el uso de las tierras |
| | Suelos infértiles (El Bale, Agu de salud) | Uso indiscriminado de químicos Roza, tumba y quema Desforestación | Peleas entre familias por escasez de tierras cultivables Falta de agua | Capacitación en agricultura orgánica y apoyo técnico y económico en su implementación Reforestación con especies nativas y frutales Prohibir el uso de químicos Vehículo para la Regional del MIDA de Nürüm |
| | Cosecha de pinos | Falta de acuerdos sobre quién usufructúa los beneficios "Si no es de todos no es de nadie" | Discusiones entre diversos grupos Detenida la venta de los pinos y la obtención de ese dinero Empresas foráneas debilitando la organización | Organización comunitaria y toma de decisión colectiva |

| | | | | |
|--|--------------------------------|---|---|--|
| | Uso indiscriminado de químicos | “El químico quita la maleza, pero empobrece la tierra” Desconocimiento de métodos ecológicos | Intoxicación de quienes fumigan Extinción de especies. “En El Paredón, mueren peces y aves”. | Capacitación en agricultura orgánica Más apoyo a los programas de reforestación |
|--|--------------------------------|---|---|--|

| | | | | |
|---------------|----------------------|---|---|---|
| | | | Contaminación del aire Baja producción de las tierras | Prohibir el uso de químicos |
| | Falta de carreteras | “Camino de difícil acceso y los contratistas no van” | Accidentes de carros Aislamiento durante largos periodos | Presentación formal al gobierno solicitando la carretera Chumico-Guayabito para 2018. |
| | Basura | No hay vertederos Nuevas formas de consumo que generan basura no degradable | Contaminación ambiental Quema de la basura Ríos recipientes de la basura | Crear vertedero Concientización sobre el manejo de la basura |
| Social | Educación deficiente | Escuelas multigrados Falta de escuelas completas Falta de equipos tecnológicos por falta de luz eléctrica Falta de recursos para movilizarse a otras escuelas en Santiago, de Veraguas Ausencia de extensiones universitarias | Mala preparación académica Atraso tecnológico Deserción escolar Trabajos precarios Migración de la población joven Analfabetismo | Construcción de aulas en las escuelas Nombramientos de más docentes ngäbes-buglés Creación de una extensión universitaria con carreras prioritarias para el área comarcal |

| | | | |
|-------------------------------|--|---|---|
| Identidad cultural debilitada | Discriminación y racismo institucional Falta de recursos para el desarrollo de las autoridades tradicionales Situación de desventaja de las autoridades tradicionales vs. las autoridades de gobierno Autonomía comarcal debilitada Migración de la población joven Aculturación | Debilitamiento de las autoridades tradicionales Desinterés de la juventud por su cultura Pérdida de la historia del pueblo indígena Sobrevaloración de las costumbres foráneas (comida, vestimenta, estilo de vida, forma de hablar, etc.) Pérdida del uso de los idiomas indígenas | Fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural Seguimiento de las autoridades locales a la Ley 88 (sobre el uso del idioma ngabere, vestimenta tradicional en las escuelas, docentes sensibles a las culturas indígenas, etc.) Fortalecimiento de las autoridades tradicionales |
|-------------------------------|--|---|---|

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | Fuentes de empleos en la Comarca, para la población joven Fortalecimiento de las organizaciones en la Comarca Fortalecimiento de las capacidades de liderazgo en las mujeres |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--------------------------------|--|---|---|
| Delitos por la población joven | Alcoholismo Drogas ilegales Falta de opciones de estudio y trabajo. | Grupos de varones se reúnen para robar. Inseguridad (El Piro 1) | Programas de prevención de la violencia relacionada con la juventud Trabajo coordinado con líderes jóvenes de las iglesias, y organizaciones, en materia de prevención de las violencias Capacitaciones Empoderar a la policía tradicional Mayor presencia policial en el Distrito-Puestos de Policía |
| Salud deficiente | Pobreza Alimentación deficiente Poco o nulo uso de preservativos Viviendas de quincha con mucha humedad Viviendas de zinc, mucho calor durante el día y frío en la noche Falta de centros de salud, equipados y con personal Hospitales y centros de salud muy distantes | Desnutrición ETS-VIH-sida, sífilis, hepatitis B. Alcoholismo Enfermedades de las vías respiratorias Poca atención institucional de la salud | Nombramientos de médicos indígenas en la Comarca Ambulancia Dotar de equipo médico y medicamentos Fortalecimiento de la medicina tradicional Puesto de salud en el Piro 2 Formar promotores de salud |
| Dificultades de transporte | Conflicto entre los transportistas de la Comarca y los | Retrasos Paros de transporte Dificultad para salir de las comunidades | Asociación de transporte de las comunidades de |

| | | | | |
|--|--|---|--|---|
| | | de afuera de la Comarca Falta de mejoras de caminos y puentes peatonales | | Ñürüm (Ñürüm-Santiago) Proyectos de carreteras para acceso a las comunidades |
|--|--|---|--|---|

| | | | | |
|------------------|---------------------|---|--|---|
| | Viviendas precarias | Escasez de recursos Construcción de quincha y tienen una duración efectiva de 6 años "Casas de zinc, un calor de día y frío en la noche" | Enfermedades Gastos constantes Poca seguridad | Proyectos de vivienda con el MIVIOT |
| Económica | Desempleo | No hay fuentes de trabajo | Personal capacitado tiene que migrar (albañiles, bachilleres, docentes, médicos ngäbes) Migración Delincuencia juvenil Alcoholismo Violencia doméstica | Política de empleo y autogestión a nivel municipal Capacitación a jóvenes |
| | Pobreza extrema | No pueden sacar a la venta sus productos por lo costoso de los acarreos y transporte No hay entrada fija de dinero No todos tienen terreno para cultivar | Desnutrición Hambre, "no tienen qué comer" Niños y niñas con discapacidad | Fortalecer los promotores comunitarios Proyectos locales de atención al hambre "Estamos en otro Panamá, acá es el olvido" |

| | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|--|---|---|
| Jurídico- Institucional | Débil estructura del gobierno local | Pocos recursos Poco personal capacitado Infraestructura deficiente | Viajes constantes del personal a Santiago de Veraguas, para realizar trámites Ausencia de personal en el Municipio Lentitud en las acciones Trámites demorados | Contratación de personal especializado ngäbe-buglé Capacitación del personal Dotación de equipo necesario |
|------------------------------------|-------------------------------------|--|---|---|

| | | | | |
|--|--|---|--|---|
| | Co-gobierno (autoridades tradicionales y gobierno local) | Contradicción en las leyes, las autoridades tradicionales mandan en la Comarca según la ley, pero no tienen | Debilitamiento de las autoridades tradicionales Inserción de la política partidista en las decisiones de la Comarca | Reforzar la autoridad tradicional (oficina, equipo, recursos) Promover políticas |
|--|--|---|--|---|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | <p>instrumentos para hacerlo “Discriminación con los indígenas, pero también se discrimina a los mestizos, todos luchamos por la Comarca” Relaciones tirantes entre la Alcaldesa y las autoridades tradicionales</p> | <p>Discrepancias y falta de armonía entre las autoridades en el Distrito, lo que deviene que las personas que cometen delitos a veces quedan impunes. Afecta decisiones sobre la luz, telecomunicaciones, transporte “Las relaciones entre las familias son muy fuertes” Representantes de corregimientos no cumplen su papel de enlace con la Alcaldía y las autoridades tradicionales Existencia de 2 Congresos dentro de la Comarca: uno conformado por el gobierno y otro escogido por la población “Esto nos ha dividido”.</p> | <p>cónsonas con la estructura comarcal (Cabildos abiertos, debates comunitarios, respeto a los caciques y al Congreso) Establecer calendario de reuniones para atender necesidades del Distrito junto con las autoridades tradicionales Capacitación a las autoridades tradicionales sobre descentralización y el sistema penal acusatorio Diseñar y proponer ley sobre la reglamentación de los policias y administrativo en la Comarca Trasladar la casa del gobierno a Llano Tugrí, capital de la Comarca</p> |
|--|--|--|--|--|

| | | | |
|---|--|---|---|
| Ausencia de instituciones públicas, autónomas y semiautónomas, en el Distrito | Las instituciones están representadas en San Félix | Alta burocracia. Lentitud en los trámites y/o improvisación Falta de coordinación (“Para un trámite se dan muchas vueltas y viajes costosos”) | Cabildeo político Representación en el Municipio, de las instituciones de mayor impacto en la comunidad (MINSA, MIDES, MOP, MiAmbiente, Banco Nacional, Cuerpo de Bomberos, Policía Nacional) |
|---|--|---|---|

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del trabajo de campo, Panamá, 2017

Una vez sistematizado los problemas identificados por la población, surgió una pregunta de alcance crucial y obligada ante este marco: ¿en qué medida se encuentran fortalecidas o disminuidas las capacidades políticas y sociales para acompañar este proceso histórico en función de hacer posible un cambio económico, político y social hacia un modelo de Distrito digno y fortalecido?

Si bien no es este el lugar para ensayar una respuesta a este interrogante, es dable señalar que los apartados siguientes ofrecen elementos y algunas pistas sobre las posibilidades y debilidades que posee el Distrito.

2.3.3.6. Validación del Diagnóstico

En tal sentido, se aplicó el análisis FODA³, método que tuvo por objeto explorar la situación real del Distrito, a fin de construir los objetivos o metas, líneas estratégicas y los ámbitos de intervención necesarios para alcanzar la visión respecto al Distrito de Ñürüm, expresada por la población.

Tratándose de que el Distrito tiene un alto nivel de pobreza, -con las implicaciones históricas de esta situación indigna- se requiere fortalecer su crecimiento en lo social y en lo económico, en un marco amigable con el medio ambiente; tarea de la que deben participar de manera unida todas las partes involucradas. Aunque, no es menos cierto que la necesidad de cubrir las crecientes demandas sociales se dificulta al no contarse con recursos financieros suficientes, ya que estos no son asignados por el gobierno en la proporción de la demanda, en otras palabras, se les da menos a quienes más necesidades tienen. En este delicado marco, la inversión del gobierno local, será gravitante en el resultado.

³ FODA: El análisis FODA es una herramienta de planificación estratégica, diseñada para realizar un análisis interno (Fortalezas y Debilidades) y externo (Oportunidades y Amenazas).

La eficiencia y eficacia de las inversiones del gobierno local desde lo externo, enfrentan escollos o amenazas que deben eludirse, pero a la vez, se abren las puertas a oportunidades que deben ser aprovechadas.

Tabla 13 – FODA del Distrito

| FORTALEZAS | OPORTUNIDADES |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ☐ Legado histórico indígena importante ☐ Población organizada ☐ Municipio organizado y con integrantes con capacidad de trabajo ☐ Población trabajadora ☐ Bilingüismo ☐ Apreciación y representación de culturas indígenas en la | <ul style="list-style-type: none"> ☐ Participación en el diseño del PED ☐ Posibilidad de discutir los vacíos legales y gubernamentales en el Municipio y llegar a acuerdos ☐ Cabildeo político del PED ☐ Posibilidad de gestionar fondos de manera autónoma ☐ La factibilidad de preservar el patrimonio cultural de la Comarca, empleándolo como |

| | |
|---|--|
| <p>vestimenta y expresiones culturales</p> <p>Población comprometida con</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ creencias religiosas <p>Biodiversidad de aves y fauna.</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Riqueza natural ☐ Medicina tradicional ☐ Capacidad para producir su <p>alimentación básica</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Marco legal nacional ☐ definido y sustentado que define la <p>Comarca Ngäbe Buglé y Campesino</p> <p>Interés sincero en el</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ desarrollo del Municipio <p>Existencia de carretera para</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ llegar al Municipio <p>Fondo asignado al municipio y a</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ los corregimientos <p>Aumento de la participación</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ femenina dentro de las autoridades de gobierno y tradicionales <p>Criminalidad baja</p> <p>☐</p> | <ul style="list-style-type: none"> ☐ generador de recursos financieros que sean revertidos a su favor. ☐ Fortalecimiento del Congreso Comarcal y de las organizaciones locales ☐ Vinculación con organizaciones municipales, nacionales e internacionales (AMUPA, AMUPREV) ☐ Implementación de la Ley de descentralización ☐ Periodo electoral <p>Fondos asignados al Municipio</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Acceso a partidas extraordinarias para el desarrollo de las comunidades <p>Financiamientos externos para gestionar planes y programas a favor del medio ambiente, fortalecimiento de la cultura y de las comunidades, prevención de las violencias relacionadas con la juventud y salud sexual y reproductiva</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> ☐ Trabajo en conjunto con los distintos municipios de la Comarca Ngäbe Buglé y Campesino |
| <p>DEBILIDADES</p> | <p>AMENAZAS</p> |

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> □ División entre las autoridades tradicionales y las gubernamentales □ Autonomía comarcal debilitada □ Identidad y prácticas culturales debilitadas □ Falta de recursos para fortalecer a las autoridades tradicionales □ Pocas fuentes de empleo para retener a la juventud en la Comarca □ Ausencia de recopilación, desagregación, y publicación de datos estadísticos, sociales, históricos y culturales sobre el Distrito | <ul style="list-style-type: none"> □ Discriminación institucional respecto a la gestión de los municipios comarcales □ Periodo electoral □ Pobre coordinación interinstitucional y falta de voluntad política □ Aplicación de presupuestos en programas y proyectos que no tienen seguimiento y que además no han sido priorizados. Implica la sub utilización de los recursos financieros, técnicos y humanos. |
|---|---|

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> □ Carencia de un estudio integral de situación del Distrito □ Poco conocimiento de los alcances de la descentralización □ La basura -desde la generación hasta la recogida, la disposición final y el tratamiento □ Comunidades sin caminos accesibles □ Falta de instalaciones básicas de servicios, adecuación y mantenimiento. □ Pobre disponibilidad y calidad de servicios básicos críticos como agua potable, luz eléctrica y saneamiento dentro del Municipio. □ Carencia de atención médica accesible en la mayoría de los corregimientos. Solo existe un Centro de Salud en el Distrito, los demás son Puestos de salud. □ Los Puestos de salud no están preparados para responder a emergencias por falta de equipos, medicamentos, recursos humanos y financieros □ No hay vehículos en los puestos de salud para movilizar a las personas enfermas. □ No existe un trabajo concatenado entre instituciones públicas, para establecer los programas o proyectos de infraestructura y mantenimiento en las áreas comarcales □ Acceso a las instituciones: no cuentan con representaciones institucionales en el Municipio y deben viajar a Santiago o San Félix continuamente | <ul style="list-style-type: none"> □ Manejo de presupuestos muy bajos en las entidades públicas, lo cual limita la contratación del personal necesario para desarrollar actividades en condiciones óptimas, también dificulta su capacitación, profesionalización y equipamiento. □ Burocracia administrativa relativa al manejo de los fondos <ul style="list-style-type: none"> □ Recursos financieros y humanos limitados □ Cambio climático □ Intereses de empresas hidroeléctricas, mineras, madereras, etc. cuyos intereses afectan el medio ambiente y las relaciones interétnicas en la Comarca □ Degradación de los recursos naturales □ Conflictos de uso de los recursos naturales por intereses contradictorios La falta de implementación de programas para el manejo adecuado de los desechos sólidos y su disposición final, en las áreas naturales protegidas y poblaciones circundantes. Así como el poco interés y determinación para lograr el empleo de energías alternativas y la gestión responsable |
|---|---|

Fuente: Elaboración propia con base a la información obtenida en el trabajo de campo, Panamá 2017.

La combinación de estos componentes situacionales, y su análisis reflexivo, y en muchos casos acalorado, permitió definir las potencialidades, los riesgos, los desafíos y las limitaciones a los que se encara el Municipio de Ñürüm en sus tareas de planificar, ejecutar, administrar y controlar en pro del desarrollo local, tomando en cuenta los recursos humanos, los recursos financieros, el relacionamiento interinstitucional y las bases para la construcción de una estructura organizacional eficiente, orientada a los objetivos del desarrollo distrital.

Capítulo 3: Planificación Estratégica

La planificación institucional enfrenta un problema crónico, que afecta directamente a la posibilidad de tener resultados con eficiencia y eficacia durante la gestión. Se trata del dilema entre la propuesta estratégica para el desarrollo integral local y las urgencias que producen las necesidades y carencias que de manera sostenida han estado presente en la Comarca Ngäbe Buglé y Campesino; y en Ñürüm de manera particular.

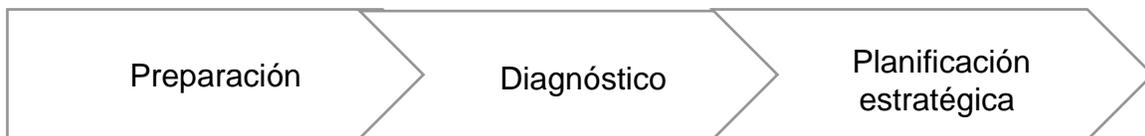
En el intento de avanzar hacia la visión del Distrito, se establecieron 4 líneas estratégicas de gestión, que agrupan los principales proyectos a impulsar por el Municipio de Ñürüm.

Cabe mencionar que dichas líneas fueron ponderadas en un trabajo colectivo, definiendo el orden de prioridad con base a los criterios de importancia. Los resultados arrojaron en el rango de mayor importancia, el fortalecimiento de la cultura e identidad Ngäbe Buglé y Campesino. No obstante, como prioridad se identificó el desarrollo integral del distrito. Lo que devela la necesidad del trabajo conjunto y fortalecido con las autoridades tradicionales, en aras del desarrollo sostenido que se pretende.

Asimismo, los objetivos y metas derivados de las líneas estratégicas concertadas, tienen un carácter aspiracional y responden, a la visión del Municipio de Ñürüm y a la confianza en que este primer ejercicio formal y gubernamental de la gestión local se pueda continuar, objetivos y metas, dentro de los planes de los años posteriores y en especial, por quienes estén a cargo del gobierno local.

No obstante, las autoridades tradicionales, cuyos compromisos y tareas van más allá de un periodo gubernamental, emitieron su voz y deseo de dejar plasmadas dichas metas como derroteros *“para desarrollar poco a poco, pero con paso firme en cada periodo”*.

Figura 45 – Lógica piramidal del Plan de proyecto



Fuente: Guía de elaboración para el PED, Panamá, 2017.

3.1 Línea estratégica 1. Desarrollo integral del Distrito de Ñürüm.

La desigualdad que caracteriza a la sociedad panameña encuentra un correlato especial en las comarcas indígenas, en el orden social que genera y en la forma en que se distribuyen los recursos en estas áreas. La paradoja reside, entonces, en que el acceso a la vivienda, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y los

demás bienes fundamentales para el desarrollo humano resulta desigual entre ciudadanos y ciudadanas que jurídicamente son concebidos como iguales.

En un examen de la realidad del Distrito de Ñürüm surgen situaciones que se distancian notoriamente de un ideario que contemple la satisfacción de los derechos básicos de la población. Se acumulan privaciones y necesidades básicas insatisfechas: un alto nivel de precariedad en las viviendas, sin acceso a luz eléctrica, agua potable, educación formal completa, y atención médica. Es un Distrito que, por falta de oportunidades, expulsa a la población joven otras veces la atrae, pero sin poder dar respuesta a los desequilibrios que este movimiento genera en materia de viviendas, tierras, empleos, en lo cultural, entre otros.

Se hace preciso señalar que el desarrollo integral del Distrito tiene un carácter estructural. Esto es, a diferencia de otras dimensiones del desarrollo humano y social, las modificaciones en el tiempo en materia de vivienda, carreteras, hospitales y escuelas son lentas. No se espera que en un plazo tan corto como el de cuatro años se produzcan variaciones bruscas. No obstante, y más allá del procesos electorales es de esperar que en un contexto de descentralización manejo de la gestión y los recursos financieros del Distrito la población de Ñürüm atraviese un continuo proceso de reducción de los diferentes déficits aquí mencionados.

Se trata de que las iniciativas que promueven la inversión pública para desarrollar proyectos de equipamiento (caminos, carreteras, salones de clase, infraestructuras de salud, etc.), eleven las condiciones de la infraestructura de los corregimientos del Distrito y garanticen la movilidad, la integración y el acceso a los principales servicios por parte de la población de Ñürüm.

De igual manera, identifica proyectos para fomentar relaciones de cooperación y coordinación con las entidades estatales que rigen los programas de infraestructura, salud, educación, y seguridad ciudadana, para lograr una mayor inversión por parte de estas instituciones y una adecuada participación municipal en la implementación de proyectos en esos campos.

Objetivo Estratégico:

Mejorar la calidad y cobertura de los servicios de salud, educación y capacitación, vivienda y saneamiento básico y gestión social, con el propósito de incrementar el desarrollo de las capacidades y activar potencialidades productivas que permita mejorar las oportunidades de realización objetivas y subjetivas, de la población en general transversalizando la temática cultural, étnica, generacional y de género, en el Distrito, a mediano y largo plazo. **Objetivos Específicos: Salud**

- Ampliar y mejorar el acceso de la población en general a los servicios de salud.
- Ampliar y mejorar los sistemas de información, capacitación, y prevención de la salud buscando que los mismos sean adecuados culturalmente con

participación y corresponsabilidad social, mejorando la calidad y la equidad en la salud, en toda la población del Distrito, a mediano y largo plazo.

Educación

- Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación, formación y capacitación en todos sus niveles para disminuir el analfabetismo, la deserción escolar,
- Implementar la formación técnica y universitaria en el Distrito, a mediano y largo plazo.

Vivienda

- Mejorar la calidad y las condiciones de habitabilidad de las viviendas para lograr un desarrollo familiar digno, en el Distrito, a mediano y largo plazo.

Servicios básicos

- Ampliar la cobertura de los servicios de agua potable, energía eléctrica, y telefónicos, para mejorar la calidad de vida de la población, en el Distrito, a mediano y largo plazo.

Tabla 14 – Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 1

| Objetivos específicos | Metas estratégicas |
|---|---|
| <p>Objetivo en Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y mejorar el acceso de la población en general a los servicios de salud. • Ampliar y mejorar los sistemas de información, capacitación, y prevención de la salud buscando que los mismos sean adecuados culturalmente con participación y corresponsabilidad social, mejorando la calidad y la equidad en la salud, en toda la población del Distrito, a mediano y largo plazo. | <p>Metas salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se tiene una propuesta para la búsqueda de financiamiento para un hospital en el Distrito. • Mejorar la infraestructura y equipamiento sanitario en todo el Distrito • Se ha implementado 1 programa de difusión, promoción e información de salud a nivel municipal. • Realizar acciones para el fortalecimiento de la medicina tradicional. |
| <p>Objetivo en Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación, formación y capacitación en todos sus niveles para disminuir | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Adecuar programas curriculares a las necesidades sociales, culturales, étnicas, lingüísticas, económicas del Distrito y que se implementen. |

| | |
|--|--|
| <p>el analfabetismo, la deserción escolar.</p> | |
| <p>□ Implementar la formación técnica y universitaria en el Distrito, a mediano y largo plazo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • implementar un sistema de orientación vocacional y fomento de la cultura emprendedora en el nivel secundario. • Incorporar la visión emprendedora y valores ciudadanos en los estudiantes de la educación formal, como una forma de ser, sentir, vivir y trabajar, especialmente orientada a la generación de valor agregado y servicios, en el Distrito. • Dotar a los principales sectores productivos que cuenten con una oferta académica adecuada para la generación de valor agregado en niveles de licenciatura y técnicos, con énfasis en éstos últimos. • Implementar y equipar un centro de formación y capacitación técnica, en el Distrito a mediano plazo. |
| <p>Objetivo en Vivienda</p> <p>□ Mejorar la calidad y las condiciones de habitabilidad de las viviendas para lograr un desarrollo familiar digno, en el Distrito, a mediano y largo plazo.</p> | <p>Meta:</p> <p>□ Contar con, al menos 2 programas de mejoramiento y refacción de viviendas que incorporen en sus actividades los recursos locales de cada corregimiento en el Distrito.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Objetivo en Servicios básicos</p> <p>□ Ampliar la cobertura de los servicios de agua potable, energía eléctrica, y telefónicos, para mejorar la calidad de vida de la población, en el Distrito, a mediano y largo plazo.</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha concretado el proyecto de la potabilizadora en el Distrito. • Elevar la cobertura del servicio de energía eléctrica en familias del Distrito. • Elevar la cobertura y calidad de los servicios telefónicos en los 11 corregimientos. |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia, Panamá, 2019.

3.2 Línea estratégica 2. Explotación sostenible de los recursos naturales y preservación de la calidad ambiental.

Al pensar en las carencias y potencialidades del Distrito de Ñürüm no solo cabe hablar de viviendas, infraestructura y equipamiento, servicios, sino también de condiciones ambientales, las que representan una dimensión sumamente relevante en el desarrollo integral del Distrito.

Existen condiciones ambientales que resultan de las prácticas humanas degradantes del medio ambiente: aguas contaminadas, basurales, tala indiscriminada de árboles, uso de pesticidas, quema del bosque, empresas contaminantes, entre otros. En esta línea, se entiende por degradación ambiental al conjunto de mecanismos que, en forma directa o indirecta, deterioran o transforman negativamente el medio ambiente comprometiendo el desarrollo de la vida presente o futura.

Aunque la población es corresponsable de la producción del escenario ambiental en que se desenvuelven, a las autoridades (gubernamentales y tradicionales) les cabe un rol fundamental en esta materia, por cuanto sobre ellas recaen la responsabilidad de instrumentar acciones capaces de controlar y desalentar las prácticas degradantes: control sobre el vertido de sustancias contaminantes a las fuentes de agua, al suelo, etc.; el ejercicio de la legislación que protege el medio ambiente en la Comarca; y la educación a la población para incentivar prácticas de cuidado y desalentar el daño al medio ambiente.

De igual manera, la inacción u omisión de las autoridades en el Municipio no tiene consecuencias neutras en materia ambiental. Las autoridades, ya sea en forma directa o indirecta, pueden incidir nocivamente con la autorización de empresas sin las debidas medidas para descartar el material residual de manera adecuada o su disposición en lugares adecuados; basurales en las aproximaciones de las viviendas; la falta de agua potable, la falta de programas para la sustentabilidad ambiental, o cuando se debilitan las barreras regulatorias sobre los efectos de un cultivo o actividad productiva con el propósito de fomentar inversiones.

Objetivo estratégico:

Mejorar el control, seguimiento y evaluación de la intervención humana en el manejo de recursos naturales, para velar por la calidad del medio ambiente y por ende la sostenibilidad de su explotación, protección o conservación, en beneficio de toda la población en el Distrito, a mediano y largo plazo.

Objetivos específicos:

- Controlar, evaluar y dar cumplimiento de las normas y reglamentos ambientales, estableciendo un sistema de sanciones, para intensificar el ordenamiento en el uso de los recursos, en un sistema de control autónomo y eficiente, en el Distrito, a mediano plazo.
- Gestionar el manejo racional de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, considerando alternativas sostenibles de su uso, para la conservación de su calidad y aprovechamiento adecuado, por parte de la población
- Realizar manejo racional del recurso suelo con énfasis en áreas frágiles, para su recuperación y conservación, por parte de la población del Distrito, a mediano plazo y largo plazo.
- Manejar en forma sostenible el recurso forestal, para proteger, conservar y preservar el patrimonio, maderable y no maderable del Distrito, a mediano plazo.
- Formar, capacitar y dotar del equipamiento e infraestructura necesaria dirigido a la temática del medio ambiente, que tienda a un cambio de actitud y de comportamiento en los actores productivos, prestadores de servicios y de la sociedad en su conjunto, en el Distrito, a mediano y largo plazo.

Tabla 15 - Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 2

| Objetivos específicos | Metas estratégicas |
|--|--|
| Objetivo específico 1 Controlar, evaluar y dar cumplimiento de las normas y reglamentos ambientales, estableciendo un sistema de sanciones, para intensificar el ordenamiento en el uso de los recursos, en un sistema de control autónomo y eficiente, en el Distrito, a mediano plazo | Meta: Contar con instrumentos normativos y reglamentos ajustados perfeccionados para su cumplimiento a nivel distrital. |

| | |
|--|--|
| <p>Objetivo específico 2 Gestionar el manejo racional de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, considerando alternativas sostenibles de su uso, para la conservación de su calidad y aprovechamiento adecuado, por parte de la población</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con normas específicas para el uso sostenible de los recursos hídricos del Distrito. • contar con una organización comunitaria encargada de atender y promover el manejo de recursos hídricos superficiales y subterráneos del Distrito. |
| <p>Objetivo específico 3 Realizar manejo racional del recurso suelo con énfasis en áreas frágiles, para su recuperación y conservación, por parte de la población del Distrito, a mediano plazo y largo plazo.</p> | <p>Metas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un diagnóstico sobre la calidad de los suelos de todo el Distrito. • Elaborar los planes de uso de suelos a nivel distrital. • Implementar sistemas de aprovechamiento sostenible de suelos dedicados a la actividad agropecuaria, especialmente para la producción orgánica. |
| <p>Objetivo específico 4 Manejar en forma sostenible el recurso forestal, para proteger, conservar y preservar el patrimonio, maderable y no maderable del Distrito, a mediano plazo.</p> | <p>Metas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el inventario de los recursos forestales del Distrito. • Formular un modelo de manejo en áreas forestales por región. • Formular un programa de reforestación distrital con fines de producción, protección y recuperación de áreas deforestadas. • Contar con un modelo de aprovechamiento industrial sostenible de recursos forestales del Distrito. |

| | |
|---|---|
| <p>Objetivo específico 5 Formar, capacitar y dotar del equipamiento e infraestructura necesaria dirigido a la temática del medio ambiente, que tienda a un cambio de actitud y de comportamiento en los actores productivos, prestadores de servicios y de la población en su conjunto, en el Distrito, a mediano y largo plazo</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un programa de educación ambiental progresivo que forma parte del pensum escolar para su aplicación en todos los colegios y escuelas. • Considerar la temática ambiental en oficios técnicos y carreras universitarias a impartirse en el Distrito. • Implementar programas de información a la población, por medios de difusión masiva sobre gestión y control ambiental, en el Distrito. • Fortalecer las instancias ambientales a nivel del Distrito con la participación de la población para el control del medio ambiente en el Distrito. |
|---|---|

Fuente: Elaboración propia, Panamá, 2019.

3.3 Línea estratégica 3. Fortalecimiento del Municipio de Ñürüm.

Este eje surge de los resultados del trabajo de campo realizado entrevistas y talleres en el Municipio. Para las personas participantes en la recogida de información resulta imprescindible fortalecer el Municipio de Ñürüm en todos sus aspectos, y en especial, para que sea cónsono con el ejercicio integral que demandará la descentralización en las acciones y los recursos financieros.

Por un lado, la visión del Municipio expresa una infraestructura moderna, con el espacio diseñado considerando los servicios que presta el Municipio y las necesidades de privacidad, reuniones comunitarias, atención al público, departamentos de trabajo, higiene y confort.

Por otro lado, el Municipio debe ser un ejemplo de la gestión entre el gobierno local y las autoridades tradicionales evitando así la débil coordinación, organización y niveles diferentes de respeto que se vive en el Municipio y que genera retrasos en los proyectos, y en especial, un deterioro de la cultura, identidad y formas de gobierno tradicionales entre la población Ngäbe Buglé.

Tomando en cuenta los intereses expresados por la población, debe generarse una manifestación del espacio construido cónsono con la visión, de igual manera, una

estructura gubernamental con capacidad y poder en donde se reconozca el peso de las autoridades tradicionales y la incidencia de ello en el reforzamiento de las culturas presentes en el Distrito de Ñürüm. Y puesto en marcha por un personal suficiente, capacitado y sensible a las necesidades y culturas indígenas que conviven en el Distrito.

Objetivo estratégico:

Generar en la población del Distrito de Ñürüm, orgullo por el Municipio y confianza con los niveles de funcionamiento de las autoridades de gobierno y tradicionales, teniendo en cuenta la eficacia de las mismas para atender y resolver los principales problemas que afectan a la población del Distrito.

Objetivos específicos:

- Fortalecer y transformar el Municipio de Ñürüm
- Capacitar y actualizar al personal técnico administrativo del Municipio y las autoridades tradicionales
- Reducir las inequidades existentes
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en el seguimiento y control conjunto del desarrollo y encadenamiento de los programas y proyectos
- Profundizar el fortalecimiento municipal apoyando los procesos de institucionalización y descentralización. Cabildeo político para reforzar las leyes comarcales.
- Elevar el impacto de la gestión municipal y comunitaria, para lograr que se convierta en impulsora del desarrollo comarcal, a mediano y largo plazo.

Tabla 16 - Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 3

| Objetivos | Metas estratégicas |
|--|--|
| <p>Objetivo específico 1: Fortalecer y transformar el Municipio de Ñürüm</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El edificio del Municipio reestructurado. • Con equipo moderno y mobiliario instalado. • Con oficinas de las autoridades tradicionales diseñadas, habilitadas e instaladas |

| | |
|--|---|
| <p>Objetivo específico 2: Generar las capacidades gerenciales en el personal técnico administrativo del Municipio y en las autoridades tradicionales</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el personal del Municipio y autoridades tradicionales estén con el conocimiento y comprensión de las funciones del Municipio y los alcances de las mismas. • Un mecanismo establecido de trabajo conjunto, entre las autoridades de gobierno y las autoridades tradicionales. • Una reglamentación establecida y funcionamiento respecto a la policía (gubernamental y tradicional) en el Distrito. |
| <p>Objetivo específico 3: Reducir las inequidades existentes</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y ampliar las condiciones de operación de la infraestructura de apoyo a la producción. • Una producción agrícola y forestal con calidad, sanidad e inocuidad desarrollándose. • Capacitar en, formación, educación, transferencia y extensión, para el desarrollo artesanal, tecnológico y económico ejecutándose. |
| <p>Objetivo específico 4: Fortalecimiento de la organización y participación comunitaria en el seguimiento y control conjunto del desarrollo y encadenamiento de los programas y proyectos.</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de los programas y proyectos del Municipio. • Utilizar los mecanismos tradicionales y culturales de discusión y concertación. |
| | <p>□ Una población joven involucrada en la promoción y ejecución de proyectos</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Objetivo específico 5: Profundizar el fortalecimiento municipal apoyando los procesos de institucionalización y descentralización.</p> | <p>Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la autonomía comarcal • Un posicionamiento del Municipio ante las autoridades legislativas • Un posicionamiento del Municipio ante las entidades gubernamentales presentes en la Comarca |
| <p>Objetivo específico 6: Elevar el impacto de la gestión municipal y comunitaria, para lograr que se convierta en impulsora del desarrollo comarcal, a mediano y largo plazo.</p> | <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que los 11 corregimientos y por medio de estos las comunidades, sean beneficiados con programas de fortalecimiento municipal integrales, en el Distrito. • Que los corregimientos cuenten con programas de intervención articulados a los objetivos estratégicos del Distrito. • Que los 11 corregimientos cuenten con el personal capacitado en la gestión municipal y desarrollo comunitario. • Que se gestione una agenda pública distrital concertada y compartida, que considere la implementación de al menos un mega proyecto en el Distrito, que aproveche los recursos distritales y genere empleo sostenible a un amplio segmento de la población en el Distrito. • Que se incorpore a las universidades en investigación y estudios de desarrollo distrital, municipal y comunitario, a través de tesis, servicio social y trabajos dirigidos en el Distrito. |

Fuente: Elaboración propia, Panamá, 2019.

3.4. Línea estratégica 4. Cultura, identidad y mejora de oportunidades para los pueblos Ngäbe Buglé y Campesino.

Un elemento central en el desarrollo integral del Distrito de Nürüm implica el fortalecimiento de la cultura de los pueblos Ngäbe Buglé y Campesino que lo habitan.

Las culturas están integradas no solo por sus actividades económicas y sus patrones sociales dominantes, sino también por los temas, valores, configuraciones y visiones de mundo que poseen. Las culturas preparan a sus miembros para compartir esta información. No obstante, la generación de mayor edad en el Distrito, ve con suma preocupación la vulnerabilidad de las tradiciones y costumbres de estas poblaciones.

El declive se aprecia en niveles de desconfianza del Congreso Comarcal y sus autoridades. La migración de la población joven, debido a causas económicas, sociales y culturales, afectando la continuidad generacional de la cultura. La debilidad de los valores comunitarios y la opción por prácticas individualistas. El modelo político administrativo híbrido entre el régimen de comarca y las entidades administrativas del Estado siendo que estas van relegando a un segundo plano a las autoridades tradicionales y el estilo de vida y cultura que ellos sustentan.

Objetivo estratégico:

Reafirmar, fortalecer valores e impulsar aspiraciones que conduzcan a la consolidación de la identidad Ngäbe Buglé y mejorar sus oportunidades para impulsar, en el marco del mutuo respeto, inclusión y de principios de equidad, la consecución de mejores indicadores de convivencia y felicidad en todos los habitantes, del Distrito, a mediano y largo plazo.

Objetivos específicos:

- Reposicionar los elementos culturales en el marco de la pluriculturalidad, afirmando la espiritualidad y rescatando valores, saberes, costumbres, tradiciones y otros aspectos, para evitar que éstos se pierdan en el tiempo, a mediano y largo plazo.
- Apoyar a los pueblos Ngäbes Buglés y Campesinos a concretar demandas socioculturales concertadas y enmarcadas en las políticas y en la unidad socio territorial, de modo que les permita alcanzar mejor calidad de vida, así como su armonía con el entorno social y ambiental, en el Distrito, a mediano y largo plazo.

Tabla 17 - Objetivos y Metas Estratégicas. Línea estratégica 4

| Objetivos específicos | Metas estratégicas |
|--|--|
| <p>↳ Reposicionar los elementos culturales en el marco de la pluriculturalidad, afirmando la espiritualidad y rescatando valores, saberes, costumbres, tradiciones y otros aspectos, para evitar que éstos se pierdan en el tiempo, a mediano y largo plazo</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Contar con un programa y marco institucional mejorado y funcionando, destinado a la recuperación, conservación y difusión de los elementos culturales regionales, en el Distrito. • Contar con un catálogo del patrimonio cultural distrital. • Reafirmar, rescatar y fortalecer los valores culturales individuales, familiares y organizacionales, en el Distrito. • Que se desarrolle un evento especializado, bianual, (conferencias, conciertos, exposiciones, concursos y otros), en el Distrito. |
| <p>↳ Apoyar a los pueblos Ngäbe y Buglé a concretar demandas socioculturales concertadas y enmarcadas en las políticas y en la unidad socio territorial, de modo que les permita alcanzar mejor calidad de vida, así como su armonía con el entorno social y ambiental, en el Distrito, a mediano y largo plazo.</p> | <p>Metas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que sea rescatado, difundido y apropiado rasgos culturales intrínsecos de los pueblos indígenas del Distrito. • Que se rescate el apropiado valor de la policía tradicional. |

Fuente: Elaboración propia, Panamá, 2019.

3.5 Programas y Proyectos

Los objetivos y líneas estratégicas establecidas en el apartado anterior han constituido la base para la identificación de proyectos ⁴ para el Distrito, convirtiéndose en instrumentos para intervenir o actuar sobre las problemáticas del Distrito de Ñürüm. No obstante, las líneas estratégicas han sentado tan solo las

⁴ Proyectos: conjunto de actividades a realizar en un tiempo determinado con la combinación de recursos humanos, físicos y financieros orientados a producir un cambio en el Distrito, que permita

bases para el futuro. Los proyectos presentados pretenden mejorar o disminuir, en el periodo 2019-2024, los problemas identificados en el diagnóstico. Aunque, es válido resaltar que, al momento de contar con recursos en mayor medida, como los que genera el Impuesto de Bienes Inmuebles, se pudo pensar en proyectos colectivos amplios que trascendieran lo urgente. Muestra entonces, que cuando los recursos financieros son asignados sin mezquindad las respuestas son dignas y enaltecidas por parte de los pueblos.

3.6 Plan de inversiones

La conformación del Plan de Inversiones se ha realizado con base a los lineamientos establecidos en la Guía para el manejo de fondos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPS), en su tercera modificación de fecha 8 de noviembre de 2017. La misma señala que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Secretaría Nacional de Descentralización, transferirá a las Juntas Comunales y Alcaldías, anualmente B/.110, 000. 00 (ciento diez mil balboas con 00/100) de los cuales, como mínimo, se utilizará el 70% para inversión y hasta el 30% para funcionamiento.

Para los efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), la Guía para el uso y manejo del fondo de impuesto de inmuebles asignado a los municipios (inversión) (2016) señala que la recaudación del impuesto de inmuebles corresponderá exclusivamente al MEF, que transferirá el importe recaudado a los municipios.

El monto mínimo de B/.500, 000. 00 (quinientos mil balboas) que se transferirá a los municipios, será revisado cada dos años y dicho valor podrá ser aumentado, mas no disminuido del último valor revisado. Asimismo, el instrumento establece que del monto total asignado para inversión a cada municipio se destinará el 1 % a la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

El Distrito de Ñürüm tendrá asignado el 75% mínimo para inversión y el 25% máximo para funcionamiento, al ubicarse en la categoría de municipio semiurbano y rural.

BIBLIOGRAFÍA

1. Asamblea Nacional Legislativa. Legispan y Gacetas Oficiales, Panamá.

alcanzar uno o más de los objetivos alcanzados en el PED. Los proyectos se manifiestan en una obra física o una acción específica.

2. Autoridad Nacional del Ambiente. Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía en Panamá(PAN)-Resumen Ejecutivo, Panamá, diciembre de 2004.
3. Google Map. Comarca Ngäbe Buglé-Ríos, Panamá, 2017.
4. Grupo para el desarrollo empresarial, s.a.(GRUDEM). Plan Estratégico de Desarrollo de la Comarca Ngäbe Buglé, Panamá, junio de 2008.
5. Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá, 2010.
6. Ministerio de Ambiente (MiAmbiente). Mapa Nacional de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo, Panamá, 2000.
7. Ministerio de Salud (MINSa). Evaluación de Indicadores 2014, Panamá, 2014.
8. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Atlas de Desarrollo Humano, Panamá, 2015.
9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá (Plan DIPORP), Panamá, s.a.
10. Torrero, Alina. Barreras Educativas en la Comarca Ngäbe Buglé, OIT, Panamá, 2013.

Infografía

<http://www.libertadciudadana.org/archivos/balance/documentos/Plan%20Estrategico%20de%20la%20Comarca%20ngobe%20bugle%5B1>

http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_atlas_2015.pdf

http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_final_plan_desarrollo_pueblos_indigenas.pdf <http://www.asamblea.gob.pa/legispan-ygacetas-oficiales/>

Anexos

Anexo 1: Lista de participantes del Taller Diagnóstico del Distrito
Participantes del Taller Diagnóstico PED

| Nombre | Cargo | Corregimiento |
|-------------------------------|--|----------------------|
| Pablo Ruiz | H. Representante | El Peñón |
| Pedro Santos H. | Jefe Inmediato | |
| Anastacio Barrera | Presidente-Junta Local | |
| Matías Valdés | Presidente-Junta Local | El Bale |
| Daniel Camaño Marcos Otero | H. Suplente H. Representante | |
| Basilio Barranco | H. Representante | Alto de Jesús |
| Francisco Flores | Presidente-Junta Local | Guibale |
| Felipe García | H. Representante | |
| Emiliano García | Presidente-Junta Local | |
| Pastor Bordones | H. Representante | El Paredón |
| Carlos Him | Ingeniero Municipal | Ñürüm |
| Pacífico Sibala García | Congreso General | Agua de Salud |
| Saúl Flores | Jefe inmediato | El Piro 2 |
| Alejandrina Acosta | Organización de mujeres | |
| Marcial Rodríguez | Presidente-Junta Local | Agua de Salud |
| Oscar Mendoza | Dirigente | El Piro 1 |
| Sinecio Bejerano | Presidente-Junta Local | |
| Ramón Mendoza | H. Representante | |
| Pedro Nola Flores | Presidente del Congreso Gral. Ngäbe Buglé | El Piro 2 |
| Saqueo Montero | H. Representante | |
| Mario Santos C. | H. Representante | Guayabito |
| Alberto Santos C. | Srio. Junta Comunal | |
| Armodio Santos | Presidente-Junta Local | |
| Inés Carpintero | Alcaldesa de Ñürüm | Buenos Aires |
| Regino Vásquez Pineda | H. Representante | |
| José Luis Vásquez | Compras-Alcaldía | |
| Ernesto Valdés | H. Representante | Agua de Salud |
| Ángel Hernández | Abogado | Buenos Aires |
| Ageo flores | Técnico | El Piro 2 |
| Leonardo Jiménez | Planificador | Alto de Jesús |
| Gil Jiménez | H. Representante | Cerro Pelado |
| Ernesto Pérez | Vice-Presidente-Junta Local | |
| Hipólito Jiménez | Jefe Inmediato | Alto de Jesús |
| Tranquilino Flores | Cacique Local | El Piro 2 |
| Dilcia Mitre | Administradora | Buenos Aires |

| | | |
|---------------|------------|--------|
| Alina Torrero | Consultora | Panamá |
|---------------|------------|--------|

Anexo 2: Lista de personas entrevistadas

Lista de informantes claves del PED

| TÉCNICA | NOMBRE | CARGO | LUGAR |
|-------------|-------------------------|---|--------------------|
| ENTREVISTAS | Témpora Vásquez | Suplente de Representante | Cerro Pelado |
| | Anselmo Ortega | Equipo de trabajo | |
| | Hermelindo Solís | Cooperativa | |
| | Dayanara Valdivieso | Jefa de enfermería, Centro de Salud | Buenos Aires |
| | Karla Araceda | Estimulación Temprana, Centro de Salud | |
| | Débora Goddard | Médico General. Centro de Salud | |
| | Héctor Vásquez | Registrador Electoral. Tribunal Electoral | |
| | Martín Pineda | Responsable del Tribunal Electoral | |
| | Benito Cortés | Responsable de la agencia MiAmbiente | |
| | Marcelo Guerra | Pastor evangélico | |
| | Nigó Levi Flores | Presidente del Club de Padres de Familia | |
| | Saúl Flores | Jefe Inmediato del Corregimiento | |
| | Tranquilino Flores Pita | Cacique Local | |
| | | Profesor de ética y religión | El Bale |
| | | Hermanas de La Caridad Dominica de la Presentación | |
| | Rolando De León | Director Colegio El Peñón | El Peñón |
| | Hilda Acosta | Corregidora | El Piro 1 |
| | Juan V. Rodríguez | Supervisor de Educación, Zona 34, Comarca Ngäbe Buglé | Santiago, Veraguas |
| | Bienvenido Díaz | Supervisor de Educación, Zona 32, Comarca Ngäbe Buglé | |
| | Francisco Herrera | Antropólogo | Panamá |

Anexo 3: Lista de participantes Taller de validación

Participantes del Taller de Validación

| Nombre | Cargo | Lugar |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| José Mendoza | Abogado | Alcaldía Municipal de Ñürüm |
| Santo Carpintero | Contable | |
| Pablo Ruiz | H. Representante | El Peñón |
| Mario Santos | H. Representante | Guayabito |
| Gregorio Aguilar | Secretario | Quebrada de Jesús |
| Tranquilino Flores Pita | Cacique Local | El Peñón |
| Sonia Solís | Secretaria del Consejo | Alcaldía Municipal de Ñürüm |
| Bernabé Aizpurúa | Secretario | |
| Inés Carpintero | Alcaldesa de Ñürüm | Buenos Aires |
| Leonardo Jiménez | Descentralización | Altos de Jesús |
| María del Pilar Rivero | Consultora | Panamá |
| Ana Ester Flores | Secretaria del Municipio | Buenos Aires |
| Carlos Him | Ingeniero Municipal | Buenos Aires |
| Alejandrina Acosta | Asociación de Mujeres | El Piro 1 |
| Témpora Vásquez | H. Suplente | Cerro Pelado |
| Ernesto Pérez | Miembro del Consejo Comunal | El Murciélago |
| Basilio Barranco | H. Representante | |
| Faustino Barranco | H. Representante | Guayabito |
| Pastor Bordonos | H. Representante | El Paredón |
| Roberto Santos | Vice-Presidente Junta Local | |
| Rosa Cortés | Corregidora | El Peñón |
| Felipe García | H. Representante | Guibale |
| Alina Torrero | Consultora | Panamá |
| Marcos Otero | H. Representante | El Bale |

