

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DECRETO EJECUTIVO No. 124

(de 23 de diciembre de 2008)

*"Por el cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013 y el Sistema de Información Gerencial"*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 282 de la Constitución Política establece que el Estado orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará el ejercicio de las actividades económicas y planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley;

Que la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, creó el Ministerio de Economía y Finanzas, producto de la fusión de los Ministerios de Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica;

Que el artículo 2 de dicha norma, establece entre las funciones del Ministerio de Economía y Finanzas la de dirigir y evaluar el programa de cooperación técnica externa y realizar las gestiones para su obtención ante otros países y ante los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de cooperación;

Que el Ministerio de Economía y Finanzas inició, en el año 2006, un proceso de fortalecimiento de la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en cumplimiento de los planes de reforma y modernización del Estado panameño, que adelanta el Gobierno Nacional;

Que en este contexto, se procedió a elaborar el documento denominado Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013, como marco de referencia y guía para alcanzar mayor efectividad en la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), y se diseñó un Sistema de Información Gerencial que permite la planificación y la gestión ordenada de los recursos de Cooperación Técnica no Reembolsable.

Que el objetivo principal de estos lineamientos es redefinir la manera con que se gestiona la cooperación técnica internacional, de forma tal que permita simplificar procesos, reducir trámites burocráticos e implementar programas y proyectos de manera más efectiva con mayor transparencia y responsabilidad.

Que estas tareas requieren la implementación de un Sistema de Información Gerencial para la planificación y gestión ordenada de los recursos de Cooperación Técnica no Reembolsable, que permita la optimización de los procesos, facilite el acceso a la información de forma confiable, precisa, actualizada y oportuna de manera permanente y sistemática.

Que dada la buena acogida que les han brindado tanto las instituciones gubernamentales como la comunidad internacional cooperante, ambos se convierten en herramientas útiles en materia de cooperación internacional, por lo que se hace necesaria su adopción, para dar sostenibilidad a los mecanismos, procedimientos y directrices que los mismos proponen.

DECRETA:

Artículo 1: Adoptar los Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013, y el Sistema de Información Gerencial, contenidos en el Anexo que forma parte integral del presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su promulgación

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintitrés (23) días del mes de diciembre de dos mil ocho (2008).

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

MARTIN TORRIJOS ESPINO

Presidente de la República

HECTOR E. ALEXANDER H.

Ministro de Economía y Finanzas

## ANEXO

### Presentación

Un objetivo importante del Plan de Gobierno del Presidente **Martín Torrijos Espino** es adelantar la reforma y modernización del Estado panameño, de modo que las instituciones del sector público se consoliden como facilitadores del desarrollo del país, implementando eficaz y eficientemente la estrategia de gestión orientada a servir a la comunidad. Tal propósito requiere redefinir la manera en la que se enfocan y ejecutan las funciones gubernamentales, buscando en todo momento simplificar procesos, reducir trámites burocráticos y profesionalizar al personal para lograr mayor transparencia y efectividad.

En ese contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), inició en 2006 un proceso de fortalecimiento de la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), partiendo de la base de que Panamá es considerado un país de renta media alta con características especiales en su desarrollo socioeconómico, retos y perspectivas de superación. La finalidad ha sido reevaluar las características y alcance de esta cooperación y delinear una estrategia renovada de gestión, mediante la cual se establecen las Áreas Prioritarias y se reorientan tanto acciones como procesos en concordancia con esa nueva estrategia.

Culminado este proceso, nuestra institución se complace en presentar a la consideración de la sociedad panameña y de la Comunidad Internacional Cooperante, el documento "**Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo**", a través del cual se define un nuevo marco sobre la base de nuestras realidades y se plasma un conjunto de acciones de corto, mediano y largo alcance, cuyo contexto está dado por:

- La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009, como Plan de Gobierno.
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, como compromiso del país.
- Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Los elementos enunciados se han constituido en la plataforma de la CID, que pone de manifiesto la necesidad de tomar en cuenta las nuevas realidades de Panamá en el plano nacional e internacional y también porque ofrecen pautas para nuevas formas de interrelación y gestión, en aras de que **Panamá avance a implementar la Agenda de País** con el apoyo de la cooperación internacional.

Como resultado del trabajo realizado se ha creado un perfil de la CID, que abarca 3 grandes lineamientos, dos estratégicos y uno metodológico:

- **Áreas Prioritarias:** Aluden a un conjunto de temas definidos por la sociedad y el gobierno como de prioridad nacional.
- **Ejes Transversales:** Incluyen otros temas sustanciales por cuya observancia se velará a través de la nueva gestión de CID.
- **Enfoque de Programa:** Metodología a seguir en la planificación, gestión y ejecución de los diversos programas y proyectos de cooperación internacional.

El primero de los lineamientos, referido en las **Áreas Prioritarias**, establece que la atención de la CID se enfocará hacia programas y proyectos con un verdadero potencial de apoyar al país en torno a cuatro categorías primordiales tanto para el gobierno y ciudadanos, como son:

- Reducción de la pobreza.
- Desarrollo económico y creación de empleos.
- Desarrollo de capital humano nacional.
- Modernización de la gestión pública.

Como corolario estratégico de la Áreas Prioritarias, se han determinado los **Ejes Transversales Rectores**. Estos son cuatro temas de incuestionable relevancia dentro de las Áreas Prioritarias que se procurará abordar metódicamente en las diversas acciones del CID; estos ejes son:

- Derechos Humanos
- Género
- Grupo Vulnerables
- Medio Ambiente y Cambio Climático

El Enfoque de Programa se incorpora a este documento como marco de referencia metodológico, al cual se deberán ajustar los programas y proyectos de la CID y se privilegiarán los mejor ajustados, a los nuevos lineamientos estratégicos.

Los lineamientos propuestos convertirán a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en una herramienta más ágil y precisa, fuente de sólido apoyo técnico para el funcionariado que trabaja en mejorar las políticas, desarrollar el capital humano y ampliar experiencias innovadoras. Mediante su implementación se podrá dar mejor cumplimiento, tanto a los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** que son un gran compromiso internacional, como a los **Acuerdos de Concertación Nacional para el Desarrollo 2007** que aglutinan nuestros grandes objetivos como nación.

Con este documento, el Ministerio de Economía y Finanzas, institución responsable de coordinar la gestión de la Cooperación Internacional, formaliza su propuesta para gestionar la CID a futuro. Extiendo una invitación sincera a la comunidad internacional cooperante, a países amigos y sobre todo, a instituciones nacionales a que utilicen estos **Lineamientos Estratégicos** como marco de referencia y guía para que todos alcancemos mayor efectividad en la gestión de la **Cooperación Internacional para el Desarrollo**.

## Capítulo 2

### Contexto Socioeconómico del País

#### 2.1 Panamá:

##### Un País en Desarrollo con un Futuro Prometedor

Panamá es un país caracterizado por sus indicadores económicos y sociales como de renta media alta. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en el año 2007, fue de 11.2%, generando un producto per cápita de 5,080 dólares. Este crecimiento sostenido, reflejado en un promedio anual de 8.6% en los últimos cuatro años, ocurre en el marco de un vigoroso proceso de desarrollo y crecimiento sin precedentes, debido al incremento de la productividad de tres sectores (3): exportaciones de bienes y servicios, construcción y comercio local.

Desde el punto de vista económico, el principal reto lo constituye mantener una política de ahorro y un balance fiscal que permita expandir los programas de inversión, disminuir la deuda total y generar un fondo para reforzar y hacer frente a las variaciones críticas del mercado local e internacional.

Otros elementos que caracterizan las particularidades de Panamá son sus indicadores sociales y demográficos. Con una población de 3.2 millones de habitantes, una tasa de crecimiento poblacional anual de 2% y una razón proporcional de dependencia de 56.6%, el país está en una etapa de transición demográfica. Por otro lado, se observa un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 8.12, reflejando un adecuado nivel de ingresos y acceso de la población a servicios básicos como: educación, salud, empleo y mejores condiciones de vida.

A futuro, las posibilidades de un crecimiento sostenido de la economía, con aumento de las inversiones, generación de empleos y estabilidad de las finanzas públicas, constituyen elementos favorables y nuevas oportunidades de que el país logre sus objetivos de desarrollo; y sobre todo, supere de manera significativa, las condiciones de desigualdad y de acceso a derechos básicos que afectan a un significativo número de personas. Con este propósito, el Gobierno Nacional ha iniciado importantes programas, entre los que destacan:

- El diseño e implementación de la Red de Oportunidades.
- Proyectos de desarrollo en educación, salud y nutrición en las áreas indígenas.
- Un novedoso programa de formación profesional en todos los ámbitos, niveles y sectores.
- El fomento de la micro y pequeña empresa para la generación de empleos.

La continuidad y consolidación de estos programas son condiciones importantes para el desarrollo del país.

#### 2.2 Gestión de Políticas Públicas que favorecen una nueva Visión del Desarrollo

A pesar del crecimiento promedio per cápita y los pasos iniciados para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida, aún existe un significativo número de personas en pobreza extrema (16.6%), que no reciben los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo de que goza el resto de la población panameña.

La persistencia de este fenómeno propicia la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y puede generar retrocesos en los logros alcanzados en el ámbito político, económico y social. De cara a ello, el Gobierno Nacional está implementando instrumentos legales, marcos regulatorios e institucionales para el diseño de políticas públicas que permitan reducir, de manera significativa, los niveles de pobreza y aumentar la participación de toda la sociedad en los beneficios del desarrollo y el crecimiento económico del país.

Este esfuerzo requiere consolidar una visión integradora del desarrollo en todos los sectores productivos y sociales, utilizando los recursos naturales disponibles, las capacidades humanas individual y colectiva, nuevas tecnologías y mejor distribución geográfica territorial. Por otra parte, precisa de un nuevo enfoque de políticas sociales, es decir, entender que es necesario desarrollar el capital humano y crear oportunidades para todos, que coadyuven a generar ingresos, ser productivos y competitivos para participar y ejercer los derechos ciudadanos.

Si bien entre los años 1997 y 2003, la pobreza total del país mostró una leve tendencia de reducción de 37.3% a 36.8%<sup>5</sup>, con el impulso de diversos programas de subsidios directos y transferencias condicionadas a las familias en pobreza y pobreza extrema, así como el incremento de empleos en el país<sup>6</sup>. Se espera que esta tendencia observada de reducción sea mayor en los próximos años.

Las características y manifestaciones de la pobreza y pobreza extrema en Panamá son multicausales y obedecen, entre otras cosas, a una severa desigualdad en la distribución de los ingresos. Esta desigualdad es mayor en las poblaciones indígenas del país, las que representan aproximadamente el 8% de la población total, de éstos el 98% vive en situación de pobreza y el 90% en pobreza extrema.

Esta situación se manifiesta de manera diferenciada entre pobres y pobres extremos de las áreas urbanas, rural no indígena e indígena, en todos los casos tiene como denominadores comunes la carencia de empleos o medios de generar ingresos; poco acceso a la educación básica completa, a programas de prevención de enfermedades y de nutrición; viviendas en condiciones deficientes, falta de agua segura para consumo humano y ambientes vulnerables e insalubres, todo lo cual se sintetiza en una baja esperanza de vida.

Teniendo como referencia el contexto nacional descrito, con la identificación de los principales desafíos sociales, económicos y políticos del país, y los objetivos de desarrollo nacional, es inminente la necesidad de fortalecer la institucionalidad panameña de manera creativa, utilizando mecanismos gerenciales adaptativos que contribuyan a resolver los problemas que demandan atención inmediata y proyectar acciones estratégicas de mediano y largo plazo.

### **Capítulo 3**

#### **Los Nuevos Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional**

##### **3.1 Porque Panamá debe orientar la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Igual que otros recursos asignados para el desarrollo de un país, la Cooperación Internacional para el Desarrollo, es un recurso escaso que debe ser gestionado procurando su efectividad para obtener mayor eficacia y eficiencia, priorizando intervenciones en las áreas de mayor importancia estratégica para el desarrollo económico y social.

Por sus características de país de renta media alta, el volumen de la CID que Panamá accede es relativamente menor a la que está a disposición de otros países, ello implica que este recurso le sea doblemente escaso. Esta situación conlleva a la necesidad de asignar y utilizar los recursos de la CID con racionalidad.

La definición de las Áreas Prioritarias hace énfasis en apoyar procesos que complementan la inversión que realiza el gobierno y para asegurar mayor nivel de impacto de la CID. Los programas y proyectos al ser identificados y ejecutados en el marco de la metodología de "Enfoque de Programa", permiten la complementariedad interinstitucional, la aplicación de contenidos interdisciplinarios y una mejor utilización de los recursos presupuestarios.

Por su naturaleza estratégica para el país, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es la institución responsable de formular las prioridades nacionales de cooperación internacional y como instancia de coordinación nacional en la gestión de temas vinculados a la CID:

- Apoya a las instituciones públicas y al sector privado en calidad de gestores de programas y proyectos.
- Facilita procesos, negocia con los cooperantes para asegurar que su oferta responda a las demandas del país.
- Articula lo nacional con lo internacional en un plano de relaciones igualitarias sobre la base de acuerdo y consensos.

Para tales propósitos el MEF, en un proceso conjunto con otras instituciones gubernamentales y el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha desarrollado jornadas técnicas de trabajo, análisis y evaluación, que han hecho posible la elaboración de este documento.

##### **3.1.1 Un nuevo tipo de relación con los cooperantes**

La CID requiere de ámbitos de negociación internacionales, bilaterales o multilaterales; de conocimientos especializados para su obtención en cantidad, calidad y oportunidad; de un manejo técnico que permita su uso profesional, transparente y con impacto; para que socios y cooperantes establezcan acuerdos que hagan posible su renovación.

Sobre la base de lo señalado y la experiencia acumulada, tanto por los cooperantes como por los países socios, ha surgido la necesidad de poner en práctica principios que establezcan una nueva forma de asociación para potenciar la eficacia y el impacto de la Cooperación Internacional promulgados en la Declaración de París firmada en marzo del 2005, por 35 países donantes, 26 agencias multilaterales y 56 países socios. La Declaración establece un reordenamiento de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), orientado su gestión a los resultados y reconoce la necesidad de que los países más desarrollados aumenten el volumen de esta ayuda para poder alcanzar las metas de los ODM.

## Principios de la Declaración

- **Apropiación:** Reafirma el liderazgo de los países en desarrollo en las decisiones sobre el uso de los recursos de cooperación.
- **Alineamiento:** Implica la subordinación de la cooperación a las estrategias nacionales de desarrollo y a las formas de gestión propias de los países socios.
- **Armonización:** Comporta el desarrollo de procedimientos comunes de los cooperantes en los países en los que trabajan.
- **Gestión por resultados:** Supone que tanto los cooperantes, como los socios, juzguen las políticas y los esfuerzos de cooperación respectivos en función de sus resultados y su coherencia con dichas políticas.
- **Mutua responsabilidad y rendición de cuentas:** Implica que tanto los cooperantes como los socios, deben dar cuenta pública de sus políticas, de sus resultados y del uso de sus fondos.

De los principios mencionados y criterios planteados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para evaluar la efectividad de los recursos de la Cooperación Internacional, se propone que la CID evolucione gradualmente hacia roles y funciones, tales como:

- Desarrollar y fortalecer capacidades nacionales e institucionales para la utilización de experiencias exitosas y lecciones aprendidas a nivel internacional.
- Dar continuidad a políticas y programas, a la institucionalización de procesos, y garantizar la sostenibilidad de los resultados.
- Fortalecer la cohesión social mediante diálogos y consultas con las organizaciones políticas, sociales, comunitarias y gremiales.
- Divulgar las buenas prácticas para acceder a recursos técnicos y financieros de países cooperantes emergentes, que permitan promover inversiones y aumentar la competitividad de los productos nacionales en los mercados mundiales.

### 3.1.2 El desafío de la equidad

La reducción de la desigualdad constituye uno de los principales desafíos que debe encarar la sociedad panameña. Según se analiza en la primera parte de este documento, Panamá es considerado un país de renta media alta, con un Índice Nacional de Desarrollo Humano (INDH) de 0.812, y un crecimiento económico elevado y sostenido en el tiempo. Sin embargo, esos índices también reflejan poco avance en la reducción de los niveles de pobreza y de desigualdad, que en algunos casos, tienden a aumentar en poblaciones indígenas.

El reto de conseguir la equidad, a través de los procesos de desarrollo económico y social, supone el diseño de políticas específicas y la puesta en marcha de programas especiales, que aseguren la inclusión y equiparación de oportunidades para grupos excluidos de los beneficios del crecimiento económico y de la distribución del ingreso.

La CID debe constituirse en un elemento central y facilitador para el diseño de políticas, de incorporación de experiencias innovadoras y creativas, a fin de promover y facilitar condiciones que ayuden a mejorar los índices de equidad en el país.

Unido a lo anterior, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), y la OCDE, consideran que hay factores esenciales que potencian la efectividad de la CID, entre ellos se destacan los siguientes:

Factores esenciales:

- Políticas Públicas de apoyo.
- Arreglos institucionales específicos y apropiados para su gestión.
- Condiciones financieras y económicas.
- Factores tecnológicos, socioculturales y medioambientales.
- Consideración de las relaciones de género y todo lo relacionado con el medio ambiente.

### 3.1.3 Proyectar el País Internacionalmente

Las facilidades que Panamá ofrece al desarrollo de la Cooperación Internacional, al comercio, la banca y al transporte, a nivel mundial y regional; así como las experiencias exitosas logradas en determinadas áreas, permiten que el país se proyecte internacionalmente y apoye a otros países.

La existencia en la Ciudad del Saber de un conjunto importante de organismos de las Naciones Unidas, agencias de cooperación de diferentes países, centros de investigación y universidades, así como importantes empresas internacionales para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, permite ofrecer a la comunidad internacional cooperante una plataforma para la difusión, promoción, desarrollo, transferencia y movilización de recursos de la Cooperación Internacional. Ello permitirá, que tanto el sector público como el privado, tengan nuevos campos de desempeño y, sobre todo, puedan acceder a mayores y mejores recursos de la CID, incorporando nuevas modalidades de cooperación como Acuerdos de Asociación y Mecanismos de Cooperación Triangular.

### 3.2. Áreas Prioritarias de la Cooperación

El análisis de los avances alcanzados en los objetivos de la Visión de Desarrollo y Empleo hacia el 2009; en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, constituyen los elementos centrales que permiten identificar un conjunto de Áreas Prioritarias para la CID.

El propósito de identificar estas Áreas Prioritarias obedece a la necesidad de dirigir los principales recursos y esfuerzos del país y de la CID hacia el logro de objetivos y metas de desarrollo nacional. Se espera que los programas y proyectos prioritarios generen un impacto en las capacidades nacionales para contribuir al impulso de los procesos de cambio planteado en el ámbito político, económico, social y cultural.

El contexto actual de país descrito y las proyecciones de futuro, permiten definir cuatro Áreas Prioritarias. En cada una de ellas, se identifican los temas con sus respectivos contenidos, de los cuales se espera enfatizar y concentrar las acciones de la CID.

Las áreas priorizadas son:

- Reducción de la Pobreza
- Crecimiento Económico y Empleo
- Desarrollo del Capital Humano y
- Modernización de la Gestión Pública.

#### 3.2.1 Reducción de la Pobreza

Esta área incluye programas y proyectos que focalizan y dirigen sus intervenciones y resultados, de manera específica, a la población en pobreza y pobreza extrema, indígena y no indígena; creando oportunidades para incorporarlas a la economía nacional, contribuyendo a su desarrollo con respeto a la diversidad cultural. Comprende el apoyo a los siguientes temas:

- Ampliación y consolidación de la Red de Oportunidades hacia los grupos vulnerables y de pobreza extrema.
- Acceso a la educación y a programas de salud, incluyendo la salud alimentaria y nutrición, con especial atención a grupos vulnerables y a población en pobreza extrema de las áreas urbanas, rurales e indígenas.
- Asistencia técnica y financiera directa, con el propósito de generar ingresos y promover diversas formas de autoempleo.
- Transferencias condicionadas de dinero y subsidios alimenticios para promover el acceso a la educación primaria y a los programas de inmunizaciones básicas de salud.
- Inversiones en infraestructura comunitaria, de accesibilidad y de comunicación, para integrar las áreas rurales e indígenas a los centros de servicios del interior del país.

#### 3.2.2 Crecimiento Económico y Empleo

Esta área contempla apoyo para incorporar programas y proyectos vinculados al sector productivo, de servicios y a la generación de empleo. Promueve el desarrollo de las capacidades nacionales para insertarse en la economía mundial; aprovechar las oportunidades de los Tratados de Libre Comercio y promover un desarrollo territorial equilibrado.

- Potenciar el desarrollo del sector servicios, orientado a la exportación, la manufactura, el turismo y la comunicación.
- Reconvertir los sectores agropecuario y manufacturero.
- Desarrollar alternativas en materia de política energética.
- Elaborar nuevos marcos regulatorios que permitan al país ser competitivo en el mercado internacional.
- Desarrollar capacidades, de acuerdo con las necesidades y expectativas del mercado nacional e internacional, para cumplir con los estándares de calidad requeridos.

#### 3.2.3 Desarrollo del Capital Humano

Los programas y proyectos que abarca están dirigidos a satisfacer las necesidades de servicios básicos de calidad, la promoción de la participación ciudadana y el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Apoya iniciativas, tales como:

- Dotación de agua potable, vivienda digna y ambiente sano.
- Acceso, cobertura y calidad de la educación y de los servicios de salud.
- Investigación científica y tecnológica para el desarrollo.
- Promoción de una cultura ética, la participación ciudadana y el desarrollo del capital social.

#### 3.2.4 Modernización de la Gestión Pública

Se incluyen en esta área programas y proyectos relacionados con la reforma y modernización del Estado, eficiencia y transparencia de las instituciones a fin de fortalecer la democracia, impulsar los procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública para asegurar la estabilidad económica, jurídica y social del país. Enfatiza el apoyo a temas como los siguientes:

- Mecanismos de seguimiento y evaluación de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
- Seguridad ciudadana, control de la criminalidad y la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y la evasión fiscal.
- Descentralización con eficiencia, en los niveles centrales y locales de la institucionalidad nacional; una gestión presupuestaria y financiera con acceso pleno a la información y rendición de cuentas.
- Modernización de los procesos administrativos y servicios al ciudadano.
- Modernización del sistema jurídico y armonización de leyes de acuerdo con los estándares internacionales.
- Fortalecimiento del Sistema de Protección Civil; la preparación, manejo y mitigación de desastres con énfasis en las zonas vulnerables.

### **3.3 Los Ejes Transversales Rectores de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Además de seleccionar las Áreas Prioritarias en las que se concentrará la CID, se han identificado varios temas que, por su pertinencia, deben ser considerados en todos los programas y proyectos. También, por su aplicabilidad están presentes en las Áreas Priorizadas, razones por las cuales se han definido como "Ejes Transversales", estos son:

- Derechos Humanos
- Género
- Grupos Vulnerables
- Medio Ambiente y Cambio Climático.

Se pretende que en cada programa de CID, estos ejes sean incorporados como lineamientos rectores cualesquiera sea el tema sustantivo motivo de la cooperación. No obstante, existirán programas y proyectos específicos que encararán dichos temas, pero al ser identificados como Ejes Transversales garantizarán, desde su etapa de diseño, un enfoque integral que les añadirá valor agregado.

#### **3.3.1 Derechos Humanos**

El tema de los Derechos Humanos, en su sentido más amplio, es el eje central de los programas y proyectos de la CID. Se considerarán las libertades individuales, civiles y políticas, como derechos de primera generación; los económicos, sociales y culturales como de segunda y, en la tercera, está el derecho al desarrollo.

Se incorporará de manera paulatina el nuevo "**Enfoque de Derechos Humanos**", que cada día cobra mayor relevancia en el debate internacional sobre el desarrollo. Este enfoque busca definir las acciones y temas del desarrollo económico y social como derechos inherentes a la persona humana y, no solamente como objetivos generales que deben alcanzarse a través del tiempo.

#### **3.3.2 Género**

En su evolución, el concepto de género en su evolución, ha pasado de apoyar actividades específicas que beneficiaban a sectores de población femenina, a una concepción más holística del tema, procurando incorporarlo como variable central y permanente en todos los campos de la actividad humana.

Este eje presupone que en el diseño de programas y proyectos, los temas referidos al género no serán tratados como un capítulo aparte de la materia sustantiva objeto de la CID, independientemente de cual sea su naturaleza, sino que la totalidad de la intervención tendrá en cuenta la pluralidad de los aspectos relativos al género.

#### **3.3.3 Grupos Vulnerables**

En general, y en la medida en que cada programa lo permita, se buscará privilegiar a los grupos vulnerables como beneficiarios clave de las acciones de la CID. Se considerará como criterio rector que los programas especialmente diseñados para beneficiar a estos grupos, enfatizen de manera particular la atención de estas condiciones de vulnerabilidad.

- Población indígena y no indígena pobre.
- Niñas, niños y jóvenes menores de veinte años.
- Mujeres en edad productiva y en especial las embarazadas.
- Personas con condiciones de Discapacidad física y mental.
- Adultos mayores.
- Refugiados y desplazados.

### 3.3.4 Medio Ambiente y Cambio Climático

Tanto los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación, como los cooperantes emergentes, consideran obligante la inclusión de la variable medio ambiente y cambio climático en todos los programas de desarrollo. Su importancia estriba en que el deterioro del medio ambiente ha producido un aceleramiento del calentamiento global y que junto con él, se agrava el impacto que tienen en ecosistemas y poblaciones diversos fenómenos naturales y climatológicos, produciendo pérdidas en vidas humanas y biodiversidad, así como daños económicos, materiales y sociales.

Los Ejes Transversales de medio ambiente y cambio climático, y el de género, tanto en su conceptualización como en su enfoque, han evolucionado de programas específicos, al desarrollo de marcos legales, regulatorios e institucionales, que aseguren su consideración en todos los casos de intervenciones de la CID.

### 3.4 El Enfoque de Programa como Metodología de Gestión

La eficacia de la CID se ve considerablemente incrementada cuando existen mecanismos de coordinación y evaluación asumidos por las partes interesadas. Por sus características, el Enfoque de Programa es una estrategia metodológica que contribuye de manera eficaz con este propósito. Su utilización es una forma de asegurar, conjuntamente con los cooperantes, la vinculación directa de los proyectos con los objetivos nacionales.

Lo esencial de esta metodología es la identificación de objetivos y metas sectoriales o intersectoriales a niveles jerárquicamente altos, de forma multi- institucional y el involucramiento de varias disciplinas para abordar temas de carácter complejo, que necesitan asignación de recursos humanos y financieros a mediano y largo plazo. Con esta metodología se pretende obtener impactos de consideración, difíciles de alcanzar con intervenciones aisladas de proyectos específicos.

El abordaje de temas sustantivos que son apoyados por la CID y abordados con este enfoque deben tener, por lo menos, las siguientes características:

- Que el país tenga áreas priorizadas y claramente definidas con un marco presupuestario que articule todos los recursos, tanto nacionales como externos.
- Que los cooperantes y las instituciones nacionales tengan mecanismos de coordinación y evaluación con objetivos comunes que concilie diferentes intereses y criterios.
- Tanto los cooperantes como los países socios, deben compartir la responsabilidad de un proceso formal para coordinar y armonizar procedimientos.
- Los cooperantes deben tomar medidas para utilizar los sistemas locales para el diseño, la implementación del programa, la gestión financiera, la supervisión y la evaluación.

Por otro lado, el proceso de evaluación con la aplicación del Enfoque de Programa propone criterios rectores, tales como: **eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad**; que permiten abordar puntos críticos para la valoración de los programas evaluados.

Este documento propone jerarquizar las acciones de la CID para que promuevan un impacto de consideración en el desarrollo económico y social del país. Las instituciones gubernamentales deberán procurar que la identificación, diseño y formulación de los programas y proyectos, cumplan con los lineamientos establecidos en las Áreas Prioritarias, Ejes Transversales y otros criterios de manejo de la CID.

Estos lineamientos estratégicos constituyen elementos centrales para la CID y permiten visualizar su contribución directa al logro de objetivos nacionales, superando la cultura de proyectos atomizados y con resultados e impactos limitados.

## SISTEMA DE INFORMACIÓN GERENCIAL

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tiene la responsabilidad de programar, gestionar, coordinar y dar seguimiento a la cooperación internacional no reembolsable que recibe el país en apoyo a la política nacional de desarrollo y el marco de las disposiciones legales que la regula. Cumple con estas funciones con criterios de eficiencia, transparencia y de manera concertada con los actores público, privados y de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales.

Tal tarea requiere de la implementación de un sistema de información gerencial que permita la planificación y la gestión ordenada de los recursos de cooperación para el desarrollo.

El Sistema de Información de Proyecto de Cooperación no Reembolsable proporciona un valor agregado a la gestión, dado que:

- En la página Web del MEF, existe un vínculo para acceder el Sistema de Información de CTI y el Mapa Interactivo de Proyecto.
- Permite la optimización de procesos.
- Facilita el acceso a toda información de forma confiable, precisa y oportuna.
- Se comparte información entre todos los actores que intervienen en el proceso.
- Su actualización es permanente y sistemática.

#### MÓDULOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA

- **Proyectos de Cooperación:** Herramienta que permite registrar de manera sistematizada las fichas técnicas de los proyectos de cooperación no reembolsable.
- **Cuotas Internacionales:** El módulo de cuotas internacionales es la herramienta que permite llevar el control de los pagos que realiza el Gobierno de Panamá a los organismos multilaterales y bilaterales.
- **Reportes / Informes:** Este módulo permite consolidar información a nivel gerencial para gestionar los proyectos de cooperación no reembolsable. El sistema genera entre otros los siguientes reportes:
  - Proyectos por Pilares Estratégicos
  - Proyectos por Instituciones ejecutoras y sectores económicos
  - Proyectos según Organismos Cooperantes
  - Ubicación Geográfica de los proyectos
- **Mapa Interactivo:** Es una herramienta gráfica que permite visualizar la focalización de proyectos de cooperación no reembolsable a nivel distritorial dentro del territorio nacional.
- **Convenios:** Contiene un listado de detallado de los Convenios de Cooperación Científica, Económica-Técnica suscritos por la República de Panamá.
- **Consultorías /Estudios:** Contiene información detallada de las consultorías/estudios desarrolladas a través de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.
- **Mantenimiento de Tablas:** Permite efectuar cambios al contenido de las aplicaciones del sistema para generar información actualizada y oportuna.