

## **Los Datos Abiertos Como Estrategia Para El Fomento De La Reactivación Económica En Pandemia En La República De Panamá**

Elsa Fernández Aguilar  
Universidad de Panamá  
Directora general de la Autoridad Nacional de  
Transparencia y Acceso a la Información  
País: Panamá  
[elsa.fernandez@up.ac.pa](mailto:elsa.fernandez@up.ac.pa)  
ORCID 0000-0001-9894-1586

Entregado: 1 de julio de 2022

Aprobado: 30 de septiembre de 2022

### **Resumen:**

La pandemia del COVID -19, es el fenómeno más trascendental del siglo XXI, y se visualiza un antes y un después para la sociedad mundial. Algo característico de la infección por el coronavirus, es su alto grado de propagación teniendo como una de sus causas la gran conectividad propia de un mundo globalizado.

Cierto es, que muchos Estados, tienen como denominador común afectaciones focalizadas en el sector salud, en el sistema económico y el sociopolítico, por lo que la globalización, de la cual todos formamos parte, nos presenta un mayor desafío, ya que al permitir el intercambio de conocimientos, de bienes y servicios y de mercados sociales, exige una gobernanza de los distintos actores sociales a nivel del sistema internacional y local con la finalidad de buscar posibles soluciones al problema global que el COVID -19 género en el ámbito económico.

Ante este contexto internacional y local de crisis económica, el gobierno panameño en conjunto con diversos actores sociales, deben desarrollar planes de acción que busquen solución a las demandas sociales, e iniciar un proceso de apertura de datos abiertos relevantes (comercial), para generar la reactivación económica necesaria para el desarrollo humano y sostenible de todos.

**Palabras clave:** gobierno abierto, datos abiertos, reactivación económica, COVID-19 y pandemia.

**Abstract:** *The COVID -19 pandemic is the most transcendental phenomenon of the 21st century, and a before and after is visualized for world society. Something characteristic of the coronavirus infection is its high degree of spread, having as one of its causes the great connectivity of a globalized world.*

*It is true that many States have as a common denominator focused affectations in the health sector, in the economic and sociopolitical systems, so that globalization, of which we are all part, presents us with a greater challenge, since by allowing the exchange of knowledge, goods and services and social markets, requires governance of the different social actors at the international and local system level in order to seek possible solutions to the global problem that COVID -19 has generated in the economic field.*

*Given this international and local context of economic crisis, the panamanian government, together with various social actors, must develop action plans that seek solutions to social demands, and initiate a process of opening relevant open data (commercial), to generate the economic reactivation necessary for the human and sustainable development of all.*

**Key words:** *open government, open data, economic reactivation, COVID-19, and pandemic.*

## **1. Introducción**

Gracias a las tecnologías de la información, las entidades públicas han podido dinamizar su interacción con el ciudadano de una manera rápida y efectiva, como liquidación y pagos de impuestos, pagos de servicios públicos, peticiones y reclamos, entre otros, son trámites que se pueden hacer vía electrónica tal y como se hicieran presencialmente.

Todos esos trámites dejan una traza en la atención realizada vía electrónica la cual es susceptible de analizar y de la cual se pueden mejorar los modelos de atención, permitiendo

saber la cantidad de recursos que se deben asignar para poder atender todas aquellas solicitudes, y priorizar los servicios más utilizados. A estas trazas se les podrían realizar una apertura de datos para que tanto el sector gobierno como los mismos ciudadanos realicen dichos análisis y brinden soluciones que logren resultar en emprendimientos con todos los beneficios que ello traería.

Es por ello, que los datos abiertos hacen referencia a una pieza de contenido de las organizaciones, la cual es libre de usar, reusar y redistribuir por cualquier persona y organización. Por esto, el concepto de datos abiertos de gobierno (*open government data*) se refiere a los datos que se ponen a disposición de forma gratuita para el interés del público en general, para difundir y para su reutilización sin ningún tipo de limitaciones.

En este sentido, los datos abiertos guiarán a los gobiernos a desarrollar mecanismos de desarrollo para el interés colectivo, resaltando en ello los aspectos económicos para la participación e innovación de la sociedad (*Reiche & Hofig, 2013*). Visto de esta forma, los datos abiertos son un mecanismo de generación de valor en sí mismo tanto de información como económico, los cuales son de gran utilidad para la restauración de cualquier circunstancia socioeconómica que pueda agravar el bien común.

En concordancia a lo comentado, el presente artículo tiene como énfasis analizar la apertura de los datos abiertos de gobierno como fomento de reactivación económica en pandemia en la República de Panamá, pues la data es uno de los pilares para establecer estrategias económicas por parte de las entidades públicas, y con ello, la población tenga acceso a gran parte de la información que producen las diferentes entidades en post de mejorar su condición como ciudadano.

## **2. Aspectos generales**

La pandemia del COVID -19, es el fenómeno más trascendental del siglo XXI, visualizando un antes y un después para la sociedad mundial. Algo característico de la infección por el coronavirus SARS-CoV-2, es que a diferencia de otras pandemias como la de la influenza en 1918, o la de la década del treinta o cincuenta, ahora existen más países

contagiados, ya que su alto grado de propagación ha tenido como una de las causas la gran conectividad propia de un mundo globalizado. Ciertamente, que muchos Estados no tenían experiencias previas de sucesos como estos, por lo que su denominador común ha sido afectaciones focalizadas en el sector salud, en el sistema económico y sociopolítico.

El año 2020 y 2021, han tenido un impacto en la economía mundial, especialistas consideran que se han visto implicadas actividades tanto económicas como comerciales, desde la producción hasta todo el ciclo que comprende el intercambio, distribución y consumo de los bienes y servicios del mercado, sin dejar de lado, aspectos financieros de las empresas, que inciden de manera directa, sobre casi las dos terceras partes del producto interno bruto de los países.

Es por ello, que la globalización, en la actualidad presenta un mayor desafío, pues, al permitir el intercambio de conocimientos, de bienes y servicios y de mercados sociales, exige una gobernanza de los distintos actores sociales a nivel del sistema internacional y local con la finalidad de buscar posibles soluciones al problema global que el COVID -19 generó en el ámbito económico.

En atención, al “Análisis Socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá, Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá”, de junio de 2020: “La pandemia por COVID-19, producida por el virus Sars-CoV-2, ha detenido a la economía global de todas las economías del mundo, que se encuentran sufriendo los efectos de parar la actividad para contener el virus y salvar vidas.

Los pronósticos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) apuntan a una caída del comercio global de entre 13% y 32%, especialmente fuerte para el comercio de servicios. El estudio en mención señaló, que existe mucha incertidumbre y una recuperación rápida no es segura. En el caso específico del continente americano y de Panamá, no es alentadora. Las exportaciones en América del Norte podrían tener una contracción entre el 17% y 40% y en América del sur entre 12% y 31%. En las importaciones será entre 14% y 34% en

América del Norte y entre 22% y 44% en América del Sur. Para Panamá este efecto reducirá fuertemente el tránsito en el canal”.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con una publicación del diario La Estrella de Panamá, el Fondo Monetario Internacional (FMI), proyectó que la economía de Panamá se mantuvo con una contracción de 9.0% en 2020, lo cual no ocurrió en años anteriores pues era reconocida por expertos como una de las economías más progresivas de la región en virtud de la inversión en el sector de la infraestructura.

Ante este contexto internacional y local de crisis económica, es necesario que los Estados prioricen en trabajar en una gobernanza global, que permita la elaboración de estrategias mediante la creación o desarrollo de políticas públicas globalizadas, en especial ante las distintas secuelas del virus, donde los Estados como actores dentro de la gobernanza están llamados a realizar todos los esfuerzos que permitan la integración y cooperación de todos los actores políticos en pro del interés común que en este momento sigue siendo salvar vidas y reactivar la economía mundial.

Por consiguiente, ante este escenario, el gobierno panameño, debe desarrollar planes de acción en conjunto con los distintos actores sociales a fin de buscar solución a las demandas sociales, siendo así proyectar que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), como ente rector en materia de gobierno y datos abiertos lidere el proceso de apertura de los datos abiertos de gobierno relevantes (comercial), para la reactivación económica en pandemia.

Partiendo de lo comentado, es preciso determinar la importancia que tiene la apertura de los datos abiertos de gobierno como mecanismo de reactivación económica en pandemia en Panamá, pues través de una estrategia bajo un marco de interoperabilidad, se permita un portal de información hacia la interpretación de un lenguaje común de intercambio de datos, basado en la estandarización de elementos propios que establecen los ciudadanos al solicitar los servicios de la entidades tanto pública como privadas en atención a sus necesidades.

### **3. Datos abiertos de gobierno**

Panamá, desde el año 2012, forma parte de Open Government Partnership (OGP), por sus siglas en inglés, es decir, de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); que es conocida como una iniciativa multilateral conformada por distintos países, que tienen como finalidad a través del desarrollo de planes de acción, cocreados por distintos actores políticos tanto del sector gubernamental, como del sector privado, incluidos dentro de estos a la sociedad civil, la academia, organizaciones no gubernamentales, periodistas, estudiantes, entre otros, el fomento de la transparencia, la capacitación de los ciudadanos, el combatir la corrupción y promover el uso de las tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

Esta República, por mandato legal adoptó, como definición de gobierno abierto, que “es aquel que promueve la transparencia a través del acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la apertura de datos y el uso de las tecnologías; fomenta la participación y la colaboración de los ciudadanos para el mejoramiento de la gestión pública y de los servicios públicos; y brinda un espacio para el desarrollo de políticas públicas”.

Según lo anterior, un gobierno abierto, sería un espacio para la gobernanza, para la interrelación entre distintos actores políticos, que plantean una problemática social y buscan darle una solución, fundamentados en pilares como lo son la transparencia, la participación y la colaboración. En el caso de Panamá, se presentó en agosto de 2021, el IV Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto que comprende compromisos como son: Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental en base a los estándares del Acuerdo de Escazú, Políticas Públicas de Educación en Sexualidad para Adolescentes y Jóvenes, Escuela de Abierto, Presupuestos Abiertos, entre otros, cuyo cumplimiento tiene un término de dos (2) años para su ejecución.

Debido a lo expuesto, enfatizaremos en el pilar denominado transparencia que, de acuerdo con la legislación panameña, señala que un gobierno transparente es aquel que promueve el

acceso a la información y la rendición de cuentas de sus servidores públicos, mediante la apertura de datos que se generan de forma gratuita, accesible, completa y reutilizable.

En atención a la Ley No. 33, de 25 de abril de 2013, se crea Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), que es una institución pública, descentralizada del Estado, que actúa con plena autonomía funcional, administrativa e independiente en el ejercicio de sus competencias. De manera directa, su mandato es ser organismo rector en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, participación ciudadana en la gestión gubernamental, protección de datos personales, transparencia, ética, gobierno abierto, datos abiertos y prevención de la corrupción a nivel gubernamental y del cumplimiento de convenios y tratados internacionales en las materias referidas.

La ANTAI, en atención al numeral cuatro del artículo seis de la Ley 33 de 2013, está facultada para: “Proponer ante los órganos del Estado políticas de transparencia y acciones contra la corrupción”, que garanticen el derecho humano de acceso a la información pública, por lo que se adopta la política pública de transparencia de datos abiertos de gobierno, el 24 de noviembre de 2017, mediante Decreto Ejecutivo No. 511, para desarrollar acciones en materia de datos abiertos en la gestión pública.

### **3.1. Concepto de datos abiertos de gobierno**

El Decreto Ejecutivo No. 511, los define como: “Los datos recolectados y/o producidos por las instituciones públicas, puestos a disposición de los ciudadanos en formatos abiertos, para que puedan ser reutilizados y redistribuidos por cualquier persona, para cualquier propósito, incluyendo el re-uso comercial, libre de costo y sin restricciones, con el fin de posibilitar la lectura, el seguimiento y combinación con otras fuentes de información para generar nuevos servicios de valor.”

### **3.2. Características y ventajas de los datos abiertos de gobierno.**

La información se compone de múltiples datos, que no son más que símbolos, hechos o elementos que genera toda la sociedad a grandes escalas, pero que es necesaria conocer,

comprender y analizar, ya que esto permite tomar decisiones acertadas que den respuesta a las necesidades reales y que se basen en el examen producto de la utilización de datos.

De acuerdo con el numeral cuatro del artículo uno de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la Transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones, la información es: “todo tipo de datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, físico, químico o biológico”.

El 17 de enero de 2018, a través de la Resolución-No.-DS-3513-2018, la ANTAI emitió la política pública de transparencia de datos abiertos de gobierno, adoptada mediante Decreto Ejecutivo No. 511 de 24 de noviembre de 2017, que en su artículo cinco establece que los datos deben tener como características básicas, ser accesibles, permitiendo su factible recorrido en línea; asimismo, ser integrales, es decir, ser detallados y sin procesar; gratuitos, sin costo alguno; no discriminatorios, al ser accesibles a todos los usuarios; ser de libre uso; al ser legibles por máquina, permitiendo su procesamiento e interpretación por equipos electrónicos; primarios, al provenir de su fuente de origen; ser oportunos, en virtud de su actualización periódica; y permanentes en el tiempo ante futuras consultas.

Los datos abiertos suelen presentar varias ventajas para los distintos actores sociales y en especial para los gobiernos, ya que permiten conocer las demandas sociales y diseñar, planificar y evaluar las políticas públicas que permitirán buscar soluciones a las mismas, y construir nuevos escenarios.

Es importante señalar, que un dato por sí solo no logra su efecto, si no que el mismo debe aportar valor, ya sea promoviendo la innovación y el desarrollo inclusivo.

En definitiva, los datos abiertos de gobierno presentan diversas ventajas, debido a que constituyen una garantía de acceso a la información a los ciudadanos, son un mecanismo de transparencia gubernamental y de rendición de cuentas, permiten la participación ciudadana, generando conocimiento, creando investigaciones y cocreando valor ante los

problemas sociales, y para el caso que nos ocupa al ser publicados por las entidades, producen servicios de valía, que pueden ser reutilizados y redistribuidos para cualquier propósito (comercial), por un sujeto (o una empresa) para innovar o volver a activar su crecimiento económico.

#### **4. Política pública de apertura de datos abiertos de gobierno para la reactivación económica en pandemia**

De acuerdo al artículo 3 de la Resolución-No.-DS-3513-2018, de 17 de enero de 2018, que desarrolla la política pública de los datos abiertos como tal, los mismos tienen como principios ser: abiertos por defecto, es decir, en formatos abiertos con un valor agregado para la sociedad y la economía; asimismo, deberán ser de calidad y cantidad, permitiendo la mayor cantidad de datos de valor para el uso de los ciudadanos; sumado a esto, que todos los interesados los puedan utilizar, lo que exige ser publicados en varios formatos que permitan ser procesados por las computadoras y de fácil comprensión para los usuarios; también que la liberación de datos mejore la gobernabilidad, ya que su apertura debe permitir formular respuestas que satisfagan necesidades; y que la publicación de datos sea para la innovación, pues mientras más beneficiarios de diversa índole los utilice las ventajas en distintas áreas como científicas, periodísticas, económicas, sociales y políticas podrán lograr grandes desarrollos.

##### **4.1. Los datos abiertos desde los objetivos de desarrollo sostenible (ODS 8, 16 y 17)**

La política pública de apertura de datos abiertos evidencia ser de múltiple beneficio para distintos actores y en el caso de Panamá sería congruente vincularla a la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desde la perspectiva de los ODS ocho, referente al trabajo decente y crecimiento económico, el dieciséis, que trata sobre la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y el diecisiete respecto a las Alianzas para lograr los objetivos.

Es importante reflexionar que los momentos de crisis demandan de una meta gobernanza basada en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el ODS diecisiete, que garantice las alianzas entre el Estado y el sector privado con el objetivo de lograr el desarrollo humano y la sostenibilidad de todos.

#### **4.2. Beneficio de la apertura de los datos abiertos para el sector privado**

Un proceso de apertura de datos señala la Organización de los Estados Americanos (2016) – Material Guía Curso Introducción a los Datos Abiertos, consiste en interrelacionar un gobierno abierto, un gobierno digital y los datos abiertos, facilitando la interoperabilidad entre las entidades públicas, permitiendo al gobierno posicionarse frente a la ciudadanía como una plataforma para la innovación social.

Existen experiencias en portales digitales donde países como Colombia, a través de Catálogo de Datos Abiertos; Argentina, con su aplicación de Buenos Aires Data y Brasil, mediante Data Viva, presentan información en temáticas referentes a la actividad mercantil, exportaciones, economía, empleos y otros.

Panamá, requiere elaborar una planeación para un proceso de demanda y posterior apertura de datos para la reactivación económica, por ende, deben suscitarse los escenarios entre los actores claves del sector público como del sector privado, quienes en conjunto pudieran realizar un inventario de datos, que permita identificar las demandas; con el objeto que instituciones públicas, como Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Dirección General de Contrataciones Públicas, Ministerio de Cultura., Autoridad de Turismo de Panamá, Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, Autoridad de Innovación Gubernamental, Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Asociación de Municipios de Panamá, por solo mencionar algunas, que guardan relación directa con la economía del país, puedan verificar el estado de la información solicitada, y priorizar el conjunto de datos públicos relevantes para su apertura, una vez hayan sido limpiados y valorados de cualquier excepción legal, y se seleccionen en formato abierto, se les asigne la licencia de uso y reutilización, y posteriormente se elija una plataforma para la publicación, comunicación y promoción de los datos.

El gobierno panameño, cuenta con una Guía de Apertura de Datos Abiertos para el sector gubernamental elaborada por el Grupo de Datos Abiertos, conformado por actores

gubernamentales y de la sociedad civil, asimismo, existe un portal de datos conocido como <https://www.datosabiertos.gob.pa/>, el cual requiere ser promovido y fortalecido para que entidades tanto del gobierno central como de gobiernos locales, en virtud de la transparencia proactiva publiquen aún más datos, pero orientados a materias que permitan fomentar la innovación, el espíritu empresarial y la reactivación económica. Ciertamente, que la estrategia de apertura de datos para la reactivación económica beneficiaría la sostenibilidad del desarrollo humano, el desarrollo internacional y local y la competitividad territorial necesarias ante las consecuencias de esta pandemia.

## **5. Conclusión**

La pandemia del COVID -19, es un fenómeno que ha generado una crisis en toda la sociedad, afectando el sistema de salud, el sistema económico y en definitiva el sociopolítico. El año 2020 y 2021, ha significado un retroceso para la economía mundial, donde múltiples empresas producto del confinamiento como estrategia para detener la propagación del virus, han tenido que reducir la carga horaria laboral, suspender contratos, cerrar operaciones o incluso declararse en quiebra, por lo que se hace necesario diseñar políticas públicas que reactiven la economía de los países.

Panamá no escapa de esa realidad, y más por ser un país de servicios, donde se han visto directamente afectados los rubros de transporte y logística, infraestructura y comercio al por menor y mayor. En consecuencia, el gobierno panameño debe realizar sendos esfuerzos en pro de la gobernabilidad, y crear las condiciones para una meta gobernanza, donde se involucren a todos los actores políticos a participar en el diseño y desarrollo de políticas públicas que tiendan a lograr recuperar el crecimiento económico de años anteriores.

En este sentido, Panamá cuenta con una ventaja que es un marco jurídico que adopta y desarrolla la política pública de transparencia de datos abiertos de gobierno, que si bien es de reciente data, permitiría a través de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), en conjunto con diversos actores sociales, crear las condiciones para elaborar una hoja de ruta que desarrolle el proceso de apertura de datos abiertos con

enfoque económico, datos que sean producto de la producción y/o recolección de entidades públicas que guardan relación directa con el sistema económico, y una vez que el sector privado haya identificado las necesidades, el gobierno mediante sus instituciones verifiquen su estado, trabajen en la priorización del conjunto de datos públicos relevantes, garanticen su publicación, disponibilidad, interoperabilidad y calidad para su uso a través del portal <https://www.datosabiertos.gob.pa/> de forma tal, que se generen nuevos servicios de valor, los cuales puestos a disposición de los particulares (comerciantes individuales o colectivos) puedan ser utilizados para el ejercicio de las actividades económicas que incidirán de manera directa en el comercio y en la inversión local y extranjera en nuestro país.

### **Bibliografía**

Constitución Política de la República de Panamá y Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. (2004). “Texto conforme a la publicación de la Gaceta Oficial N° 25176 de 15 de noviembre de 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá. Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá”. (2020, junio). [https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/analisis-socioeconomico-del-impacto-del-covid-19-en-panama-estud.html](https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/analisis-socioeconomico-del-impacto-del-covid-19-en-panama-estud.html)

Decreto Ejecutivo No. 511 de 24 de noviembre de 2017. Que adopta la política pública de transparencia de Datos Abiertos de Gobierno. (2017). <https://www.antai.gob.pa/>.

"Economía de Panamá caerá 9.0% en 2020, pero es uno de los países con la mejor percepción de riesgo: FMI. (2020, octubre). Sección de Economía, viernes, 23 de octubre de 2020. <https://www.laestrella.com.pa/economia/201023/panama-caera-9-0-2020-paises-mejor-percepcion-riesgo-fmi>

Open Knowledge Foundation. (2015). <https://okfn.org/>.

Organización de los Estados Americanos (2016) – Material Guía Curso Introducción a los Datos Abiertos.

Reiche, K.J. & Hofig, E. (2013, july). Implementation of Metadata Quality Metrics and Application on Public Government Data. Conference: Computer Software and Applications Conference Workshops (COMPSACW), 37th Annual, [https://www.researchgate.net/publication/261084088\\_Implementation\\_of\\_Metadata\\_Quality\\_Metrics\\_and\\_Application\\_on\\_Public\\_Government\\_Data](https://www.researchgate.net/publication/261084088_Implementation_of_Metadata_Quality_Metrics_and_Application_on_Public_Government_Data).

Resolución No. DS-3513-2018 de 17 de enero de 2018. Por la cual se desarrolla la política pública de Transparencia de Datos Abiertos de Gobierno, adoptada mediante Decreto Ejecutivo No. 511 de 24 de noviembre de 2017. (2018). <https://www.antai.gob.pa/>

Resolución No. ANTAI-GAP-003-2019 de 15 de mayo de 2019. Por la cual se conforma la Comisión Nacional de Gobierno Abierto Panamá por el periodo 2019-2021 y se reconoce a sus miembros principales y suplentes. (2019). <https://www.antai.gob.pa/>.

Resolución No. ANTAI-PPTDAG-004-2019 de 16 de mayo de 2019. Por la cual se conforma el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos Panamá por el periodo 2019-2021. (2019). <https://www.antai.gob.pa/>.

Resolución No. DGCP-ANTAI-001-2019 de 20 de mayo de 2019. Por la cual se aprueban los Estándares para la publicación de la información de los proyectos de infraestructura pública. (2019). <https://www.antai.gob.pa/>

