

Sistemas de información en la gobernanza digital de Panamá y sus desafíos post pandemia del COVID-19



Information systems in Panama's digital governance and its post-pandemic challenges of COVID-19

Gordon Graell, Roberto Daniel

 Roberto Daniel Gordon Graell

roberto.gordon@up.ac.pa

Universidad de Panamá, Panamá

Guacamaya

Universidad de Panamá, Panamá

ISSN-e: 2616-9711

Periodicidad: Semestral

vol. 7, núm. 1, 2022

solismu@yahoo.com

Recepción: 27 Enero 2022

Aprobación: 08 Julio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/212/2123818007/>

Resumen: Para la humanidad las consecuencias que se desprenden de la aparición del coronavirus COVID-19 marcan un hito trascendental del desarrollo de la sociedad. La atención a la pandemia obligó cambios estructurales de formas de gobierno y permitió evaluar la idoneidad de muchas de las políticas de gobernanza de los países a nivel mundial. En la región latinoamericana también dejó en evidencia la inequidad en la atención social de las grandes mayorías como carencias arrastradas de los programas que representan esas políticas. Así la atención de salud, la educación, el trabajo formal y el atraso digital en la atención administrativa de los ciudadanos se convirtieron en una característica común no aprobada en la evaluación por parte de los organismos multinacionales. El artículo que se presenta es un análisis descriptivo de informes y documentos de instituciones públicas de Panamá y de organismos internacionales sobre la respuesta que se ha dado en materia de gobernanza digital para el fortalecimiento de los sistemas de información como parte importante de las estrategias de recuperación económica y social post COVID-19 y de su uso para la reducción de las carencias que permitan acercar a la sociedad panameña a la equidad, la justicia social y la inclusión en el uso de las tecnologías como derecho fundamental. Es un análisis documental cuya principal conclusión es que la respuesta de la gobernanza digital panameña no fue eficiente y es un campo con muchas oportunidades de crecimiento para el desarrollo de la sociedad.

Palabras clave: COVID 19, Desarrollo, Gobernanza pública, Sistemas de información.

Abstract: For humankind the consequences resulting from the emergence of the COVID-19 coronavirus mark a momentous milestone in the development of society. Attention to the pandemic forced structural changes in forms of government and made it possible to evaluate the adequacy of many of the governance policies of countries worldwide. In the Latin American region, it also brought to light the inequity in the social care of the great majority of the population, as well as the deficiencies of the programs that represent these policies. Thus, health care, education, formal work and digital backwardness in the administrative care of citizens became a common feature not approved in the evaluation by multinational organizations. The article presented is a descriptive analysis of reports and documents from public institutions in Panama and international organizations on the response given in terms

of digital governance to strengthen information systems as an important part of the strategies for economic and social recovery post-COVID-19 and its use to reduce the gaps that bring Panamanian society closer to equity, social justice and inclusion in the use of technologies as a fundamental right. It is a documentary analysis whose main conclusion is that the response of Panamanian digital governance was not efficient and is a field with many growth opportunities for the development of society.

Keywords: COVID 19, Development, Public governance, Information systems.

INTRODUCCIÓN

En la medida en que la ciencia avanza pone al servicio del hombre nuevas tecnologías en todos los campos que se traducen en mejores condiciones para el diario vivir. La calidad de vida es un indicador que resume la forma en que transcurre la cotidianidad del ciudadano y su relacionamiento con el entorno que lo rodea. Más producción en menor tiempo, fácil acceso a la educación y a las prácticas culturales y recreativas y mejores condiciones de salud son algunos de los fenómenos sociales en los que, los nuevos desarrollos tecnológicos, impactan directa y positivamente (Tonon, 2010). Las tecnologías que se derivan de la ciencia de la computación son un apartado especial. Tienen la propiedad de potenciar todos los desarrollos técnicos de los demás campos del conocimiento. Ponen al alcance de la sociedad nuevas ciencias para la vida como la bioinformática, nuevas formas de educación como las aulas virtuales, nuevas formas de participación cultural y artística, nuevas formas de comunicación como las redessociales, nuevas formas de producción como el internet de las Cosas (IoT) y nuevos canales de participación ciudadana en la toma de decisiones como lo son los portales de las entidades de gobierno.

En la administración pública, la gobernanza digital es uno de los frutos más positivos del desarrollo de la ciencia digital. Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (s/f) “La gobernabilidad electrónica se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio proporcionado.” (p. 2) con el fin de estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones, haciendo gobiernos más democráticos, eficaces y transparentes.

Los portales digitales de las instituciones públicas y privadas de un país forman parte de los Estados modernos. Son la cara principal y más pública de un súper complejo informático integrado por sistemas de información individuales y autónomos que se vinculan para crear el entorno cibernético necesario para la gobernanza digital. Son un nexo directo del ciudadano con las instituciones y la posibilidad de coleccionar en tiempo real, y de manera efectiva, ingentes cantidades de datos como insumo necesario para la toma de decisiones. Es el primer paso para las ciudades interactivas (Valenzuela *et al*, 2020). La ejecución de la gobernanza electrónica puede dividirse en tres áreas: Administración electrónica para mejorar procesos gubernamentales y de funcionariado, Servicios electrónicos para facilitar los servicios públicos a los ciudadanos de manera interactiva y Democracia electrónica como una creciente y activa participación ciudadana en la toma de decisiones (UNESCO, s/F, p. 3).

Desde el apartado operativo el soporte tecnológico de la gobernanza digital es la suma de los sistemas de información de toda institución, pública y privada, que conforme el Estado. Es un súper-complejo informático que enlaza toda la variedad de sistemas, lenguajes digitales y tecnologías, para recoger y procesar ese volumen ingente de datos para establecer patrones de comportamiento, necesidades, requerimientos,

posibilidades de desarrollo y todas las demás dinámicas sociales que componen los conglomerados humanos modernos. De manera bidireccional son una estrategia para la contraloría social (Correa *et al*, 2020).

Cada sistema de información individual es un complejo informático que crea, selecciona y resguarda toda la información de un lugar determinado. Su objetivo es comprender cómo ocurre y cual es el impacto de la adopción de las tecnologías de información en los procesos de decisión administrativos y gerenciales en las organizaciones (Proaño *et al*, 2018) y como soporta las acciones estratégicas y planificaciones de una entidad para convertirse en el conjunto armónico de componentes que interactúan entre sí con el fin de realizar una toma de decisión. Los datos obtenidos, ya sean administrativos, operativos, técnicos etc., así como la diversidad de espacios de almacenamiento virtual potencian la eficiencia de una gestión pública que, a su vez, conduce a solucionar las situaciones y requerimientos de los colectivos de ciudadanos.

El contexto de alejamiento social que obligó la pandemia mundial provocada por el coronavirus COVID-19 trajo repercusiones económicas, educativas y sociales que se extendieron más allá de la emergencia sanitaria y la realidad dura de la pérdida de vidas humanas. En la región latinoamericana, en particular, quedó en evidencia la poca eficiencia de la respuesta administrativa de los gobiernos para dar continuidad a los procesos sociales dentro de las condiciones impuestas. La situación precaria del sistema de salud, el retraso escolar en los años 2019 al 2020 (Urribarri, 2021) la caída del PIB y el debilitamiento de la estabilidad macroeconómica del país son evidencias de un escenario generalizado para el que no se estaba preparado (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (b), 2020).

En ese ambiente los sistemas de información jugaron un papel preponderante. La restricción de movilidad puso de relieve la importancia de lo digital como canal alternativo para que se continuase con la normalidad de la vida en lo especial de las circunstancias. En la gobernanza general la primera respuesta, tal vez, no fue la de la eficiencia esperada, enfrentada a la saturación de los canales, en busca de respuesta, por una población angustiada y exacerbada por el manejo irresponsable de muchos medios de información. Para León (2020) es la primera situación preocupante para la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Asimismo, las redes sociales y los medios de comunicación digitales se han visto inundados de noticias... en las que se combinan información, con opinión, falta de rigor, y también, desgraciadamente, voluntad de alterar la realidad, cuya extensión incontrolada por todo el mundo era cuestión de minutos; es un fenómeno que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha denominado como “infodemia” de la que también deberemos aprender a defendernos. (p. 8). En Panamá ese primer nivel de respuesta de entrega de información necesaria y relevante por una Plataforma de Respuesta Operativa de Salud Automática (R.O.S.A.). Un sub-sistema del sistema de información del Ministerio de Salud al servicio de la población panameña a través de diversas plataformas que formó parte importante de los planes estratégicos de vigilancia epidemiológica y de inteligencia sanitaria, cuyo eje fue la gestión y gerencia de los datos en tiempo real y que permitió el establecimiento de medidas preventivas como cercos sanitarios y aislamiento (Organización Panamericana de la Salud, OPS (a), 2020).

No hubo la misma efectividad en los demás campos de la actividad social. Las ventajas de la gobernanza electrónica y los sistemas de información, tal vez, no se usaron aprovechando las posibilidades que ofrece la digitalización. Son necesarias las revisiones, proactivas, sobre el impacto del uso de los sistemas de información en la gestión gubernamental para enfrentar los estragos sociales causados por la pandemia del COVID-19 en Panamá, de lo que trata este artículo. De igual forma es necesario presentar perspectivas sobre el uso y aprovechamiento de los sistemas de información en la gobernanza pública para la modernización del Estado panameño, la reducción de los indicadores sociales negativos y como forma de participación democrática y de relacionamiento proactivo con su ciudadanía.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para el estudio se seleccionaron documentos oficiales o publicaciones avaladas y respaldadas por las organizaciones multinacionales de gobernanza, artículos científicos e informes de gestión de gobierno que, por su gestión de los datos, represente fuentes validas de información. Se realizó un análisis sobre la percepción

del funcionamiento de los sistemas de información y la gobernanza digital de Panamá por parte de las organizaciones multinacionales de gobernanza en el contexto de la región centroamericana en medio de la situación social especial que generó la pandemia del coronavirus COVID 19. Se realizó una investigación documental, descriptiva, con apoyo de los repositorios de instituciones internacionales: ONU Panamá, PNUD, UNESCO, BID, OMS y OPS. Se escogieron documentos que describieran el uso de sistemas para la recolección y gestión de datos tanto del gobierno panameño como de sus pares en la región centroamericana. De igual forma se revisaron documentos de las instituciones públicas panameñas más relacionadas con la gobernanza digital, a saber: Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC) y la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), la primera como gestora de datos oficiales y la segunda como ente encargado de la transformación digital del estado.

Se seleccionó una muestra previa de 32 documentos a través de lectura de títulos y resúmenes que luego decantó en los presentados en el artículo, a juicio del autor. La metodología de análisis del documento final seleccionado fue la lectura con énfasis en sus resultados y conclusiones para determinar sus apreciaciones sobre el atraso digital en las formas de gobierno y su posible impacto en el periodo post pandemia. Los documentos cubren los sectores de salud, trabajo, digitalización en el sector privado, gobernanza digital y planes de desarrollo estratégico para la gobernanza. Su contenido representa el común de la gran mayoría de los análisis de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales de Panamá y sus pares de la región latinoamericana.

RESULTADOS DISCUSIÓN

En el marco activo de la pandemia la OPS (b) (2020) recomendó tener sistemas de información sólidos por su rol importante en la primera línea de atención como una estrategia para contener la propagación de virus. A ese respecto los pasos inmediatos a seguir fueron fortalecer registros informatizados de enfermedades, aplicaciones para registro de datos de proveedores, aplicaciones para interacción con los pacientes, registros electrónicos de salud, portales de pacientes, sistemas para prescripciones electrónicas, herramientas para Telesalud y herramientas para segunda opinión médica. (p. 3, 4).

R.O.S.A. es un ejemplo pequeño de las posibilidades de innovación de gobernanza digital que permiten los sistemas de información en momentos críticos, que no es el único, pero si uno de los más resaltantes. No solo demuestra la rapidez y la adaptabilidad de un desarrollo tecnológico digital sino que presenta los sistemas como una herramienta más allá de la mera recolección y tratamiento de los datos. Son un canal de acciones de gobierno que pueden funcionar de manera bidireccional pues también aportan datos e información a los usuarios acercándolos a una manera de gobierno más eficiente y transparente. Posterior a la aplicación de R.O.S.A. se utilizó el sistema de información de salud como base para programas complementarios de atención. En ese aspecto el Plan de Gobierno Panamá Protege (2020) describe varias estrategias digitales como son:

- Protección Actualizada de Casos en Observación (P.A.C.O) que se desarrolló como una aplicación de telefonía móvil que permitió el seguimiento a distancia, desde sus casas, de pacientes de baja gravedad.
- El bot de Notificación Individual de Caso Negativo Obtenido (N.I.C.O) para entregar vía mensajería resultados a pacientes negativos además de recomendaciones para la vida cotidiana durante el periodo de distanciamiento social. (p. 4)

El documento también refleja otras estrategias dirigidas a la protección social y la salud familiar en plataformas digitales y al alcance de quienes tengan un teléfono móvil con la tecnología necesaria para la recepción de mensajes a través de los diferentes medios de mensajería, estimados por la organización en un millón quinientos mil usuarios. Esa reacción en salud fue el primer paso que permitió que el sistema

de atención hospitalaria se mantuviese estable aun para bien adentrado el 2021. En el apartado laboral la oficina permanente de las Naciones Unidas en Panamá presentó para mayo del año 2020 un informe socioeconómico de la situación panameña en el marco de la pandemia titulado: Impacto del COVID-19 en Panamá, análisis socioeconómico. Su presentación refiere que:

No se trata de un enfoque de coyuntura, si no de la identificación de debilidades estructurales que afectan las oportunidades de desarrollo de las personas de acuerdo con su ciclo de vida, género, etnia, nivel socioeconómico y condiciones particulares como la discapacidad, orientación sexual, identidad de género, enfermedades como el VIH, condición migratoria y necesidades de protección, entre otras. (p. 2)

Demuestra una realidad social insoslayable soportada en datos de organismos oficiales panameños entre los que destaca el INEC. Son datos muy relevantes para el diseño de estrategias de gobierno tendientes a lograr un sistema social más justo y equitativo. Entre los datos que presenta están:

- Para el año 2019 la inserción laboral no es satisfactoria.
- Existe un 13% de subempleo (visible e invisible), afecta en mayor medida a mujeres y jóvenes.
- Existe un 44.9% de empleo informal
- El sector moderno crece con poca generación de empleo formal, pero se desarrolla toda una economía de servicio paralela en torno a estos sectores,
- En el caso de los jóvenes de 18 a 29 años, la tasa de desempleo llega a 15% y entre las mujeres de ese grupo a 21%. (p. 11)

Su análisis de datos del sector laboral refiere el crecimiento del trabajo informal, aun antes de la pandemia, por lo que suponen de aumento del desempleo y la ocupación no estable en el transcurso de la situación. En el aspecto de la seguridad social los datos no son alentadores:

- Cerca del 35% de la población no tiene seguridad social.
- 65% está cubierta, pero sólo cerca del 30% son asegurados directos y el resto son dependientes.
- 45% de las mujeres no tiene cobertura y casi un 30% la tiene como beneficiario o dependiente (p. 18)

De igual forma analizan datos sobre la distribución de ingresos y la cobertura de la protección social general (Acceso a la educación y a la salud) en los diferentes grupos sociales del país suponiendo un sub-registro natural en el manejo de los sistemas. A ese respecto, en el informe complementario el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (b) (2020) recomienda:

Desarrollar ecosistemas y capacidades para la gestión de un sistema nacional de información, y aprovechar las nuevas tecnologías y oportunidades de asociación para facilitar el salto y la transformación en la forma de gestionar los programas sociales. Es importante establecer un tablero de control sobre la respuesta de política pública que esté anclado en datos fiables, oportunos y territorializados. La crisis sanitaria ha de suponer una oportunidad para fortalecer el esfuerzo en torno a la generación de datos y reforzar la implementación de las normativas asociadas al sistema nacional de información. (p. 22)

Esta es una reflexión que se encuentra en todos los documentos de análisis sobre la situación sobrevenida. El manejo de los sistemas y la digitalización de todos los sectores es considerado como una tarea pendiente con visos de atraso estructural.

De forma similar para Garcimartín y Astudillo (2020) es un requerimiento que también busca superar la brecha digital:

En esta crisis ya se está viendo que los países y empresas más digitalizados están ofreciendo una mayor capacidad de respuesta ante el nuevo contexto y Panamá se encuentra lejos aún de los países más avanzados de la región en este ámbito. (p. 76)

El autor refiere impulsar la digitalización del sector privado como herramienta fundamental en la economía panameña. Sostiene que en el medio urbano deben priorizarse el aumento del comercio electrónico como

estrategia para la recuperación de pequeños negocios entre los que destacan los servicios cotidianos como restaurantes o venta minorista que, a su vez, requiere facilitar los sistemas de entrega tipo delivery y pagos por medios electrónicos.

En su análisis del sector social sostiene que “El éxito económico de Panamá durante los últimos años no se ha traducido en mejoras sociales al ritmo que cabría esperar.” (p. 76) La tasa de pobreza de mantiene relativamente alta y el país es uno de los que presenta más desigualdad en la región lo que hace presentes muchas carencias en los indicadores sociales como el acceso a la tecnología, la capacitación digital y el uso de canales electrónicos de manera autónoma. Entre las medidas que propone para enfrentarlas desde la utilización de los sistemas de información está:

- Desarrollo de bases de datos y registros de posibles beneficiarios para una mejor focalización en los programas de ayuda social.
- A mediano plazo, acelerar las reformas educativas pendientes. Incluir un mayor uso de herramientas tecnológicas, cuya carencia es evidente en el contexto de confinamiento. (p. 78)

Los autores dejan entrever que en un mundo moderno el no manejo de los sistemas digitales por la mayoría, si no la totalidad, de los ciudadanos no solo es una desventaja de producción y mercado sino un retraso en el desarrollo social tendiente a alcanzar estándares altos en la calidad de vida. Aunque los análisis de los documentos oficiales de los organismos multinacionales tienen como eje el sector productivo y económico no pueden dejar de pasar por sobre el impacto social que ha dejado la disminución del sector laboral. La recomendación constante para la región latinoamericana en general es ver la pandemia como una oportunidad para la adecuación tecnológica digital que supone no sólo el ámbito privado comercial sino también la gobernanza con el fin de superar las trampas del "desarrollismo" indiscriminado.

Para Salazar (2021) la situación pasa por “Insertar la agenda digital en los principales marcos y estrategias de política, tales como en los Planes Nacionales de Desarrollo y en programas específicos en materia de digitalización tales como las Agendas Digitales.” (p. 53) que necesita de un enfoque integrado, multinivel, y multisectorial promoviendo la transformación en cuatro áreas: Productividad, capacidades institucionales, vulnerabilidades y desigualdades sociales, y riesgos ambientales.

El autor hace un análisis amplio fundamentado en la visión de las carencias desnudadas por la pandemia como un mapa de ruta para los planes de desarrollo económico y social desde la gobernanza digital. En ese orden de ideas propone:

- Aumentar el acceso a las tecnologías digitales y la cobertura de la conectividad. Como única forma de superar la brecha tecnológica. Una sociedad digital tiene mayores capacidades para reaccionar ante crisis de diversos tipos.
- Adoptar un sólido modelo de gobernanza, coordinación y liderazgo político e institucional para promover la transformación digital. La diversidad de Arquitecturas institucionales y la liberalidad de adquisiciones juega en contra de la eficiencia de los sistemas de información y su tiempo de vida óptimo por lo que se requiere de un fuerte marco regulatorio.
- Fortalecer los marcos, políticas y medidas para la seguridad digital. La seguridad de los datos es esencial en la relación del ciudadano con sus instituciones de gobierno. Es la base de la confianza en el sistema.
- Desarrollar competencias digitales en los recursos humanos mediante programas específicos e innovaciones en los sistemas educativos y de formación profesional. El uso del computador en América Latina está por debajo del 50% de la población y es un colofón de los demás indicadores tecnológicos en los que la mayoría de la población usa sus teléfonos móviles para conectarse a una red. La crisis del COVID-19 ha puesto a los sistemas educativos en una situación de crisis sin precedentes que amenaza ampliar la brecha educativa. (p. 54 – 56)

La brecha en el acceso y manejo de la tecnología digital es la impronta con que está marcada la historia de la región. En ese aspecto y para la adecuación de la gobernanza digital una de las voces oficiales del gobierno panameño es la AIG, cuyo representante más alto en la presentación de los planes de desarrollo titulado: Agenda Digital Nacional 2021, no puede calificarse menos que de honesta.

Para cerrar la brecha de la desigualdad, nos enfocamos en el diseño y ejecución de un Plan de Alfabetización Digital dirigido a nuestros ciudadanos con una estrategia orientada en tres pilares: la comunicación por plataformas tecnológicas, conectividad a internet del 100% de los panameños y alfabetización digital a los sectores más vulnerables de la población para que puedan hacer un uso adecuado de estas plataformas. (p. 2). El plan es un conjunto de líneas estratégicas seleccionadas para orientar su acción de gobernanza en las tecnologías, específicamente en los temas de: desarrollo económico basado en el conocimiento, el estímulo del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el desarrollo productivo del país, la generación de productos de calidad con valor agregado en conocimientos y el fomento de la industrialización y producción de contenidos digitales para impulsar las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)

Entre las estrategias adelantadas en pandemia el documento señala que:

- mil nuevos ciudadanos de áreas remotas tienen acceso a la red como parte del Programa Cobertura Digital Nacional. Es la primera parte del plan que se desarrollará entre 2020 - 2024
- Firma de un Memorando de Entendimiento con Microsoft Corporation, para fortalecer las capacidades tecnológicas de estudiantes y docentes del sistema educativo estatal, llevar conectividad a las zonas remotas del país a través de tecnologías innovadoras y acelerar la transformación digital del Estado.

En el marco del documento AIG (2021) puede observarse en la tabla 1 la situación digital de la gobernanza pública de indicadores sociales relevantes para el ciudadano y su relación con los estamentos de gobierno.

TABLA 1
Gobernanza pública digital de Panamá

Sector	Objetivo	Actividad
Salud	Mecanismos de Información y educación ciudadana	R.O.S.A.
		P.A.C.O.
		N.I.C.O.
Empleo	Indicadores socio laborales a través del INEC	Inserción laboral Subempleo visible e invisible Empleo formal e informal Desempleo y ocupación no estable
Seguridad social	Indicadores de cobertura a través del INEC	Amplitud general del sistema de seguridad social Cubrimiento según género y edad Distribución de ingresos
Administración pública	Transparencia administrativa de recursos a través de la AIG	Información de planes y programas gubernamentales Registro de informes de gestión de entidades de gobierno Registro de informes de gestión presupuestaria de entidades de gobierno

Fuente: Gordon (2022)

- La tabla 1 demuestra un esfuerzo sostenido del gobierno panameño para adecuar los sistemas de información digitales como medio de información pública relevante tanto en situaciones de crisis social, como la pandemia derivada del COVID 19, como en la cotidianidad del desarrollo ciudadano.
- Los mecanismos de información en salud se desarrollaron directamente desde la emergencia pandémica. Es una muestra del uso activo e interactivo de la gobernanza digital y su efectividad.
- La actividad de gobernanza digital pública de empleo, seguridad social y administración pública es meramente informativa. El portal de la AIG de tramites directos del ciudadano con el estado panameño (accionar interactivo) no está en funcionamiento.

Dentro del accionar formativo que debe impulsar hacia adentro del aparato gubernamental se concentra en el uso adecuado de las tecnológica y la modernización la agenda digital 2021, con un conjunto de talleres con todas las entidades del gobierno para establecer una planificación basada en la ley 144 de 15 de abril de 2020 donde se exige el uso de los medios electrónicos para los tramites gubernamentales, son tres instrumentos de trabajos que van a disposición del departamento de tecnología: la agenda digital, el plan operativo anual y los planes de simplificación de trámites.

El análisis estructural del documento de la AIG (2021) muestra que sus líneas de acción son tendientes a desarrollar, fortalecer y adecuar los sistemas de información de cada institución gubernamental, pero de manera holística y armónica entre los diferentes niveles de gobierno. Se requiere de infraestructura física y tecnológica en el menor tiempo posible, pero con la vista puesta en desarrollos perdurables. También son acciones de alianzas con diferentes actores para cerrar en un lapso, relativamente corto, la brecha del acceso a la tecnología y a la red, mientras las alianzas de capacitación trabajan sobre la inequidad del poco, o nulo, manejo de la tecnología.

Los objetivos de la gobernanza electrónica pasan por mejorar la organización de los procesos internos de los gobiernos, proporcionar mejores servicios e información, Incrementar la transparencia de gobierno y reducir los posibles espacios de corrupción, Vigorizar la credibilidad política y la responsabilidad administrativa y la promoción de prácticas democráticas como son la participación y la consulta a los ciudadanos. (UNESCO, s/f)

Las acciones de gobernanza que recomiendan tiene un fuerte énfasis en la educación digital. No solo la capacitación de la población actual sino su inclusión como línea estratégica de gobierno fortaleciendo la relación directa entre gobernanza- educación y producción-desarrollo social (Valenzuela *et al*, 2020).

Los documentos trascienden a la etapa de crisis sanitaria creada por el COVID-19. Se reconoce una situación social previa deteriorada con índices muy elevados en exclusión de salud, educación, acceso a las tecnologías y con precariedad laboral que afecta amucha de la población joven. La documentación sobre el tema es amplia en los portales de la UNESCO, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el PNUD y La Organización Panamericana de la Salud.

Los análisis situacionales de los diferentes documentos están contruidos en torno al eje económico. Palabras como productividad, PIB, teletrabajo, etc., están presentes tanto en las presentaciones como en las principales conclusiones. Las que tratan sobre la brecha y la capacitación de los ciudadanos se tratan como conclusiones derivadas o como parte referencial que soporta las propuestas de estrategias de producción de recuperación post COVID-19

CONCLUSIÓN

La gobernanza digital general de Panamá, en pandemia, no fue de la eficiencia necesaria para la sociedad. Su construcción es una deuda y parte del futuro de todos los sistemas de gobierno. La autogestión e interacción digital Estado-ciudadano es comunes en muchos países y son solo un ejemplo de hacia dónde es el futuro de la administración pública panameña. Aunque el portal de la AIG referente a trámites para el ciudadano funciona de manera intermitente, es una muestra de políticas de adecuación de la administración pública necesaria.

Como tecnología, en sí misma, los sistemas de información, no garantizan la eficiencia de una organización. También depende del adiestramiento en el uso adecuado y la modernización de los sistemas y sus administradores en una gestión eficaz y constructiva. En ese aspecto los programas de capacitación de funcionarios públicos de la AIG son un ejemplo a replicar por todas las instituciones de gobierno tanto dependientes de un gobierno nacional como autónomos como regionales o locales.

La brecha digital es una preocupación presente en la literatura especializada en toda latinoamericana en las dos últimas décadas. Es una situación de orden económico, pero de derivación del modelo productivo que somete a condiciones de exclusión a un importante sector de la población y limita su acceso a los servicios de la gobernanza digital. De igual forma ocurre con la alfabetización digital en una región signada por grandes sectores de la población excluida en razón a su desconocimiento del uso de la tecnología digital básica.

En Panamá, aunque los planes gubernamentales de educación incluyen su disminución como objetivo a lograr, el aislamiento social de la pandemia demostró que se requiere de un programa especializado como un

salto de calidad para alcanzarlo. Tal vez una campaña nacional de digitalización de los ciudadanos que incluya a los organismos públicos y privados en un esfuerzo conjunto de interés nacional.

La gobernanza digital incluye lo privado, las instituciones que, de una manera u otra, prestan servicios públicos y por lo tanto se obligan al Estado. El gobierno está en el deber de exigirles la mejor calidad y confiabilidad de servicios, así como su disposición a la contraloría ciudadana.

REFERENCIAS

- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). (2021). Agenda Digital Nacional 2021. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental: <https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/agenda-digital-202-aig.pdf?csrt=4565158188614284993>
- Correa, L., Toro, A., y Gutiérrez, C. (2020). Estrategia de gobierno digital para la construcción de Estados más transparentes y proactivos. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12 (22), 2020 71-102: <https://www.redalyc.org/journal/5343/534367793009/html/>
- Garcimartín, C., y Astudillo, J. (2020). ALC post COVID-19. Panamá. Banco Interamericano de Desarrollo : <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/ALC-Post-COVID-19-Retos-y-opportunidades-para-paises-de-Centroamerica-Haiti-Mexico-Panam%C3%A1-y-Republica-Dominicana.pdf>
- Gobierno Nacional de la República de Panamá. (2020). Medidas tomadas por Panamá para abordar la pandemia COVID-19. *Ministerio de Relaciones Exteriores*: <http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP42295TMEDIDASPANA MA.pdf>
- León, G. (2020). Tecnologías estratégicas relacionadas con el COVID19 Impacto y dependencia para España. *Universidad Politécnica de Madrid*: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2020/Dependencia_estrategica_de_la_pandemia_COVID-19.pdf
- OPS (b). (2020). COVID-19 y el rol de los sistemas de información y las tecnologías en el primer nivel de atención. Organización Panamericana de la Salud. Caja de herramientas. Transformación digital.: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52205/COVID-19FactsheetPNA%20_spa.pdf?sequence=3
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (s/f). Gobernabilidad electrónica. Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica. UNESCO: <http://148.202.167.116:8080/jspui/bitstream/123456789/597/1/Gobernabilidad%20electr%C3%B3nica.%20fortalecimiento%20de%20capacidades%20de%20la%20gobernabilidad%20electr%C3%B3nica.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (a). (2020). Respuesta colaborativa e integrada en Panamá ante la COVID - 19. Organización Panamericana de la Salud. Representación en Panamá: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-02/PAHO-in-Action-Panama%27s-integrated-and-collaborative-response-to-COVID-19-SP.pdf>
- Proaño, M., Orellana, S., y Martillo, I. (2018). Los sistemas de información y su importancia en la transformación digital de la empresa actual. *Revista ESPACIOS*. 39(45) 2018. 3-7:
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (a). (2020). Impacto del COVID-19 en Panamá análisis socioeconómico. Naciones Unidas Panamá: <https://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documents/UNDP-PA-Analisis-Socioeconomico-del-Impacto-del-COVID19-en-Panama.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (b). (2020). Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá. Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá. Naciones Unidas Panamá: https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/librariya/crisis_prevention_and_recovery/analisis-socioeconomico-del-impacto-del-covid-19-en-panama-estud.html
- Salazar, J. (2021). Transformación digital. Reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post COVID-19. RIAC. XI Foro de Competitividad de las Américas: <http://riacevents.org/gtccs/wp-content/uploads/2021/02/ESP-TD-y-su-papel-en-promover-la-reactivacion-con-transformacion-en-AL.pdf>

- Tonon, G. (2010). La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas. *Polis. Revista Latinoamericana*. 26, 2010, 1-10: <https://journals.openedition.org/polis/820>
- Urribarri, R. (2021). Panamá: La brecha digital en las noticias. *Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP Panamá* : <https://descargas.lacnic.net/lideres/raisa-urribarri/raisa-urribarri.pdf>
- Valenzuela, L., Collantes, Z., y Durand, E. (2020). Sobre la gobernanza digital, política digital y educación. *Revista Eleuthera*. 22(2), julio-diciembre 2020, 88-103: <http://www.scielo.org.co/pdf/eleut/v22n2/2011-4532-eleut-22-02-88.pdf>