



LOS DATOS EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIGITAL - PERSPECTIVA URUGUAY

DATA IN A DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION - URUGUAY PERSPECTIVE

María Laura Rodríguez Mendaro
Agesic, Uruguay.
maria.laura.rodriguez@gmail.com

RESUMEN

El artículo resume algunos de los avances en gobierno digital que ha experimentado Uruguay en la última década. Estos avances están narrados desde una perspectiva del uso de los datos y la transformación digital basada en datos.

El artículo también incluye algunas ideas sobre el futuro del desarrollo digital en Uruguay y en particular desde el valor de los datos en el ámbito público y privado. Se hace una breve referencia al término “Gobierno como plataforma” para describir esta perspectiva de futuro, en donde los datos de gobierno se disponen para fortalecer la industria, ciudadanía y academia en la innovación y los negocios.

Palabras clave: Gobierno, digital, datos, ética, plataforma, innovación, Uruguay.

SUMMARY

The article summaries some of the advances in digital government that Uruguay has experienced in the last decade. These advances are narrated from a use of data perspective and data-driven digital transformation.



The article also includes some thoughts on the future of digital development in Uruguay and in particular from the value of data in public and private sector. A brief reference of “Government as a platform” is introduced, to describe this future perspective, where government data is available to strengthen industry, citizenship and academia in innovation and business.

Keywords: Government, digital, data, ethics, platform, innovation, Uruguay.

María Laura Rodríguez Mendaro, Agesic, Uruguay. AGESIC, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. Presidencia de la República.

Subdirectora del Área de Tecnologías de la Información. Ingeniera egresada de Ciencias de la Computación con amplia experiencia en el diseño y desarrollo de sistemas de información, especializada en interoperabilidad e integración de soluciones de software.

Se unió a AGESIC en 2011. Conformó el equipo que ha permitido a Uruguay convertirse en líder en gobierno digital mundialmente reconocido y parte del grupo de Naciones Digitales junto con Canadá, Dinamarca, Estonia, Israel, México, Nueva Zelanda, Portugal, Corea del Sur y el Reino Unido.

Durante la última década, Uruguay experimentó un período de desarrollo digital significativo, tangible y visible en diversos campos. Garantizar el acceso de la población a las tecnologías digitales y salvar la brecha digital ha sido una prioridad para el país, abordada a través de diferentes políticas públicas con el fin de garantizar los derechos de todos los sectores sociales a las oportunidades que brinda la sociedad de la información y el conocimiento.

Los progresos logrados en los últimos años son evidentes: el país tiene una amplia cobertura en infraestructura de telecomunicaciones, todos los niños que asisten a las escuelas públicas tienen su propio ordenador con una conexión a Internet que comparten con sus familias, la población tiene habilidades básicas de alfabetización digital, y se están llevando a cabo iniciativas destacadas como la trazabilidad individual del ganado, la estrategia del gobierno digital, y la historia clínica electrónica.

Uruguay ha desarrollado una plataforma para el gobierno digital que define e implementa estándares y soluciones para el desarrollo de la transformación digital de los organismos gubernamentales.

El ecosistema digital está respaldado por un marco jurídico que regula el intercambio de información y seguridad que deben adoptar todas las entidades públicas. También regula la protección de datos personales, mecanismos de acceso a la información pública y establece los principios para la correcta gestión de los datos.

Uno de los principales objetivos perseguidos en la estrategia del gobierno digital uruguayo es el desarrollo de un gobierno inteligente a través del uso intensivo de datos, el análisis predictivo para servicios proactivos y la toma de decisiones basadas en evidencia. Para esto se requiere un uso extensivo de los datos de la ciudadanía, datos personales y el consentimiento es un tema clave en estos diseños de modelos de intercambio de datos. Depende siempre de la finalidad para la que se facilitaron los datos personales, así como de las disposiciones y la protección de la ley.



El desarrollo de una Estrategia y Política Nacional de Datos (UYAGESIC, AGESIC - Uruguay, 2018) durante 2018, dio garantías a los organismos públicos uruguayos en el uso de los datos para la formulación de políticas públicas. No solamente en la adopción de un gobierno basado en datos, sino también para establecer principios fundamentales, tales como: Datos como activo gubernamental, Gestión de la calidad de los datos, Interoperabilidad de datos, Privacidad por diseño, Datos abiertos por defecto y Preservación de datos.

Como líder en el Gobierno Digital en la región, Uruguay ha identificado el potencial impacto de la IA y la ha llevado a la infraestructura del gobierno. En la actualidad, la IA crea oportunidades para incorporar nuevas formas de análisis y mejorar el uso de la información existente mediante la adopción de una actitud proactiva, con la capacidad de anticipar las necesidades de las personas o prevenir problemas. Estas habilidades fortalecen el desarrollo de políticas públicas y consolidan una relación más estrecha entre las personas y el Estado. La IA aparece como una tecnología que favorece la implementación de servicios públicos más eficientes e innovadores, sin embargo, también plantea desafíos. Como parte de la Política Digital del Uruguay, la implementación de la IA en la administración pública requirió la definición de principios generales que guíen la transformación digital del gobierno y el desarrollo de un marco para utilizarlo en la esfera pública. Además, fue necesario contar con una estrategia clara que incorpore visiones y consideraciones multidisciplinarias para el desarrollo y uso responsable de esta tecnología, dando a los ciudadanos las garantías de un uso equitativo, ético y transparente de la IA para la toma de decisiones por parte de las entidades públicas.

La estrategia de IA del Uruguay, (Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital uruguayo, 2020) (UYAGESIC, AGESIC - Uruguay, 2020), presenta la hoja de ruta a través de un proceso de construcción abierto, y comparte lo que se ha discutido con diferentes partes interesadas para obtener su visión y contribuciones, tanto a nivel nacional como internacional. Esta es la fase de inicio de un proceso que permitirá a Uruguay monitorear y evolucionar continuamente el uso de la tecnología para asegurar la exitosa transformación digital de la Administración Pública en el país.

Actualmente una de las principales preocupaciones del gobierno uruguayo entorno a los datos están en el uso ético de los mismos. La ética de los datos aplica a los problemas morales y los juicios de valor relacionados con los datos (incluida la generación, el registro, la curación, el procesamiento, la difusión, el intercambio y el uso), los algoritmos (incluida la inteligencia artificial, los agentes artificiales, la aprendizaje automático y robots) y las prácticas correspondientes (incluida la innovación responsable, la programación, la piratería y los códigos profesionales), con el fin de construir soluciones moralmente buenas (por ejemplo, conductas correctas o valores correctos). El objetivo de la ética de los datos en el contexto de gobierno digital, es promover el uso responsable y sostenible de los datos en beneficio de las personas y la sociedad y garantizar que el conocimiento obtenido a través de los datos no se utilice en contra de los intereses legítimos de un individuo o grupo. Esto se realiza a través de la identificación y promoción de estándares, valores y responsabilidades que permiten guiar en si las decisiones o acciones son apropiadas, 'correctas' o 'buenas'.

Varios gobiernos han desarrollado diferentes iniciativas en relación a ética de datos, por ejemplo:

UK: Desarrolló un marco de trabajo que orienta a las organizaciones del sector público sobre cómo utilizar los datos de manera adecuada y responsable al planificar, implementar y evaluar una nueva política o servicio. (UKGovernment, 2020)

Dinamarca: Grupo Danés de Expertos en Ética de los Datos recomienda las empresas proporcionen una declaración sobre su trabajo con la ética de los datos en sus actividades comerciales. Otra recomendación del Grupo Danés de Expertos en Ética de Datos es que los directores de empresas y los empleados que trabajan con datos hagan un juramento sobre la ética de los datos. (DKGovernment, 2018)



Canadá: Evaluación de impacto algorítmico. El Algorithmic Impact Assessment (AIA) es un cuestionario diseñado para ayudar a evaluar y mitigar los impactos asociados con la implementación de un sistema de decisión automatizado. (CAGovernment, 2020)

Alemania: Enfoque regulatorio adaptado al riesgo. La Comisión de Ética de Datos en Alemania recomienda adoptar un enfoque regulatorio adaptado al riesgo para los sistemas algorítmicos. La Comisión de Ética de Datos recomienda que el potencial de los sistemas algorítmicos para dañar a las personas y / o la sociedad se determine de manera uniforme sobre la base de un modelo de aplicación universal. (DEGovernment, 2019)

En este contexto Uruguay se encuentra conformando un comité de ética que sea capaz de recomendar sobre el uso de datos en la gestión pública, guías de uso para los diferentes perfiles de funcionarios públicos que trabajan con datos de la ciudadanía, y en relación a construir capacidades en una ciudadanía digital que sea capaz de comprender y aplicar las mejores prácticas en dicha disciplina.

Es importante destacar también que, dentro de la ética de datos, se trabaja en el uso responsable de la inteligencia artificial, que involucra una dimensión ética. La dimensión ética en la Administración Pública implica que el marco ético debe estructurar a todo accionar público y, por lo tanto, fijar los lineamientos para los desarrollos en la IA. Para su aplicación e implementación, es fundamental la transparencia en el accionar de la Administración Pública. Esta transparencia no solo implica un conocimiento completo de la información gestionada, sino también de las estrategias aplicadas, sus fines y contenidos. Al mismo tiempo, mediante la introducción de reglas de transparencia se mitigarán las posibilidades de sesgos y discriminaciones no deseadas.

Por otro lado, el contexto actual COVID-19 ha incrementado y potenciado el uso de los datos en la administración pública para el apoyo a la toma de decisiones. El uso de información estadística y modelos matemáticos para la predicción de la propagación del virus, ha demostrado a organizaciones públicas y privadas el valor de contar con buenos datos y usarlos para el apoyo a políticas públicas. En Uruguay, por ejemplo, un grupo científico honorario, está asesorando actualmente al gobierno, y mediante técnicas de análisis de datos muestran proyecciones de expansión de contagios (<http://covid-r-monitor.herokuapp.com/>). Por lo tanto, actualmente, la generación de infraestructura, plataformas, sistemas y capacidades que viabilicen el apoyo y la evaluación de políticas públicas basadas en datos, es una de las principales inversiones de Uruguay en gobierno digital.

El futuro:

“... not a new kind of government; it is government stripped down to its core, rediscovered and reimagined as if for the first time.”

Tim O’ Reilly – 2011

En Uruguay, el desarrollo del gobierno digital ha pasado por varias etapas, desde la fundación (creación de las estructuras necesarias para su operación), pasando por la digitalización de los procesos gubernamentales, hasta la transformación digital actual que viene a cuestionar y re imaginar sus estructuras y procesos. Hoy en día, Uruguay está comprometido con el desarrollo de un *Gobierno como Plataforma (GaaP – Government as a Platform)*, que pone los datos de gobierno a disposición de industria, ciudadanía y academia para aprovechar la innovación y los negocios.



El término “Gobierno como plataforma” se usa para describir esta nueva perspectiva, y es así como algunos gobiernos ya trabajan en este concepto desde hace algún tiempo (UK, Holanda y Alemania por ejemplo como menciona este artículo, <https://www.capgemini.com/2020/03/three-perspectives-on-government-as-a-platform/>).

Para Uruguay, GaaP surge como la evolución natural de la plataforma de gobierno digital, con un enfoque holístico y sostenible de la economía digital y la co-construcción con los principales actores tecnológicos de: políticas, regulaciones y servicios digitales, promoviendo su participación responsable en los servicios públicos. Las principales metas y conclusiones son los beneficios que este enfoque trajo al proceso de transformación digital que el gobierno uruguayo viene llevando a cabo desde hace algunos años.

Para encarar este proceso, dentro del gobierno uruguayo se desarrolló una conceptualización de la temática como un ecosistema donde las personas, agencias gubernamentales, empresas y organizaciones buscan nuevas y mejores maneras de ofrecer servicios digitales innovadores, de manera más segura, eficiente y responsable, basados en un gobierno digital unificado.

Como se describe en el punto de vista anterior, el ecosistema, los servicios digitales y una perspectiva tecnológica son las primeras y principales líneas de trabajo.

Sobre la base de eso, los siguientes objetivos generales se establecieron desde GaaP:

- Alinear los esfuerzos de las iniciativas de gobierno electrónico
- Profundizar la colaboración intragubernamental
- Considerar a todas las partes interesadas involucradas en la cadena de valor de la economía digital

La propuesta se basa en proporcionar una experiencia omnipresente a las diferentes partes interesadas en el uso de los servicios gubernamentales, ofreciendo servicios mejores y personalizados a la población. Por lo general, el público objetivo en el que se centran los servicios digitales eran los ciudadanos y las administraciones públicas.

El enfoque del ecosistema, comprende diferentes líneas de trabajo, como ser: Tecnologías Emergentes, Laboratorios de Innovación, Web y Apps / SuperApp, Adquisiciones ágiles TIC, Políticas y habilitadores claves, Seguridad, Datos e Infraestructura.

El concepto sobre gobierno como plataforma que se está desarrollando está muy alineado con el concepto GovTech.

Según CAF¹, GovTech es “el ecosistema en el que los gobiernos cooperan con startups, pymes y otros actores que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proporcionar productos y servicios para resolver problemas públicos... Proponen nuevas formas de asociaciones público-privadas para absorber las innovaciones digitales y la información sobre los datos a fin de aumentar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la prestación de servicios públicos.”

¹CAF: Banco de Desarrollo de América Latina. <https://www.caf.com/>



Construir un ecosistema que apoye y equipe a los servidores públicos para formular políticas y prestar servicios, al mismo tiempo que fomenta la colaboración con los ciudadanos, las empresas, la sociedad civil y otros es fundamental para transformar el proceso mediante el cual se diseñan y prestan los servicios. Ampliar el espectro, llegar a nuevas partes interesadas, crear un espacio fértil para la co-creación y la innovación y maximizar el potencial de cada uno de los eslabones de la cadena de valor en la economía digital, con el Estado como garante y articulador, generando confianza a través de sus acciones.

GaaP en Uruguay establece un conjunto de líneas de trabajo que buscan brindar a los distintos interesados una experiencia ubicua en el uso de los servicios del Estado, llevando los distintos servicios a las personas, en lugar de llevar las personas hacia los servicios. En este contexto, se identificó la necesidad de avanzar en la unificación de servicios digitales brindados a través de diferentes aplicaciones, para generar un enfoque contextual. Para buscar satisfacer esta necesidad, desde GaaP se propuso idear y diseñar una SuperApp que acompañe a los momentos de vida de los usuarios, acercando a ellos los servicios digitales que se anticipen a sus necesidades de forma contextual y adaptable. SuperApp²³ es un concepto relativamente nuevo en estas latitudes ya que es en Asia en donde podemos encontrar la mayoría de las aplicaciones existentes, tanto en el ámbito privado como en el público. Entendemos que conocer qué soluciones de SuperApp existen hoy en la región y en el mundo y entender por qué surgieron, es clave para comprender y desarrollar el concepto de SuperApp, tanto desde su arquitectura como su diseño.

La propuesta a futuro también implica repensar la relación entre ciudadano y estado. Algunos países han tomado acciones concretas en relación, por ejemplo, Estonia, el cual busca tener servicios públicos “invisibles”. Con el fin de hacer frente a las diferentes maneras de prestar servicios públicos por diferentes autoridades, el Gobierno de Estonia se ha fijado el objetivo de que se apliquen siete servicios digitales de eventos de vida antes de finales de 2020, que se ofrecerán de forma automática y proactiva a los ciudadanos sin necesidad de aplicaciones individuales. (EEGovernment, 2019)

El enfoque es de servicios de gobierno impulsado por eventos de vida. Los eventos de vida son eventos que tienen un impacto significativo en la vida de un ciudadano y que requieren la participación del gobierno. Un evento de la vida puede ser el nacimiento de un niño, el cambio en el estatus laboral, una compra de una casa o la matriculación de educación universitaria. Los eventos de la vida crean la necesidad de encadenar servicios gubernamentales abarcando diferentes agencias gubernamentales.

Son varios los desafíos que a nivel de gobierno este nuevo paradigma plantea que incluyen entre otros: privacidad de datos personales, optimización de procesos gubernamentales, mejora de experiencias hacia la ciudadanía, interoperabilidad intra gobierno, y desafíos propios de la tecnología. También así son los beneficios que acarrea este nuevo enfoque emergente que están relacionados tanto a la gestión de la administración pública como a la ciudadanía. Entre ellos se podría mencionar: reducción de costos, mejora en la calidad de servicios públicos y proactividad, revisión y optimización de procesos en el estado, entre otros. Por ejemplo, los ciudadanos ya no tendrán que proporcionar la misma información varias veces por evento de la vida, lo que reduce interacciones innecesarias con los organismos públicos.

² “Introducing Super App: a New Approach to All-in-One...” https://medium.com/@infopulseglobal_9037/introducing-super-app-a-new-approach-to-all-in-oneexperience-8a7894e8ddd4. Se consultó el 16 oct. 2020.

³ “I am building a Super App #superapp | by Ken ... - Medium.” 1 ago. 2019, <https://medium.com/@kenricm/iam-building-a-super-app-superapp-9168e7286675>. Se consultó el 16 oct. 2020.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAGovernment. (Julio de 2020). *CA Government*. Obtenido de CA Government : <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai/algorithmic-impact-assessment.html>
- DEGovernment. (Octubre de 2019). *Alemania - Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*. Obtenido de Alemania - Federal Ministry of Justice and Consumer Protection: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Fokusthemen/Gutachten_DEK_EN.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- DKGovernment. (Noviembre de 2018). *Ministry of Industry, Business and Financial Affairs - Denmark*. Obtenido de Ministry of Industry, Business and Financial Affairs - Denmark: <https://eng.em.dk/media/12190/dataethics-v2.pdf>
- EEGovernment. (Junio de 2019). *Estonia Government*. Obtenido de Estonia Government: <https://e-estonia.com/proactive-services-estonia/>
- UKGovernment. (16 de Septiembre de 2020). *Uk Government*. Obtenido de Uk Government: <https://www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework/data-ethics-framework-2020>
- UYAGESIC. (18 de Mayo de 2018). *AGESIC - Uruguay*. Obtenido de AGESIC - Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/politica-estrategia-datos-para-transformacion-digital>
- UYAGESIC. (01 de Marzo de 2020). *AGESIC - Uruguay*. Obtenido de AGESIC - Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/documentos/publicaciones/Estrategia%20IA%20-%20consulta%20p%C3%BAblica%20vf.pdf>

