



FLACSO
CHILE

Carta Magna Digital



**Sociedad de la Información
y Tercera Ola de Datos Abiertos.**

- Patricio Urriola Aballai (Coordinador)
- Gloria de la Fuente González
- Rodrigo Ramírez Pino
- Lorena Donoso Abarca
- María Jaraquemada Hederra
- Fabrizio Scrollini Mendez
- Danielle Zaror Miralles
- Carlos Carrasco Muro
- María Isabel Cornejo Plaza
- Daniel Contreras Caballol

En honor a todas las
vidas arrebatadas por
esta pandemia...

Carta Magna Digital

Sociedad de la Información y Tercera Ola de Datos Abiertos.

Patricio Urriola Aballai (Coordinador)
Gloria de la Fuente González
Rodrigo Ramírez Pino
Lorena Donoso Abarca
María Jaraquemada Hederra
Fabrizio Scrollini Mendez
Danielle Zaror Miralles
Carlos Carrasco Muro
María Isabel Cornejo Plaza
Daniel Contreras Caballol



FLACSO
CHILE



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons
Attribution 4.0 Internacional (CC BY 4.0):

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Autoría: Patricio Urriola Aballai, Gloria de la Fuente González, Rodrigo Ramírez Pino, Lorena Donoso Abarca, María Jaraquemada Hederra, Fabrizio Scrollini Mendez, Danielle Zaror Miralles, Carlos Carrasco Muro, María Isabel Cornejo Plaza y Daniel Contreras Caballol.

Prólogo: Natalia Carfi, Vicerrectora Open Data Charter.

Edición: Patricio Urriola Aballai.

Corrección de pruebas: Gonzalo Reyes Gutiérrez, Constanza Galleguillos Mondaca y Gonzalo Guzmán Rolland.

Agradecimientos especiales: Fundación Abriendo Datos por liderar el seminario virtual “Verano de Datos Abiertos Constituyente” que da origen a la publicación, en colaboración con el Consejo para la Transparencia, la Cámara Chilena de Infraestructura Digital, la Universidad de Chile, el Observatorio de Gobernanza y Derechos Digitales, INACAP, SÉ Santiago SmartCITY Corfo y Global Shapers Hub Santiago.

Mayo 2021

Este documento de posición, busca aportar contenido sobre los deberes y derechos de la sociedad de la información, en la tercera ola de datos abiertos, para ser introducidos en la discusión de una nueva constitución. Está basado en el seminario “Verano de Datos Abiertos Constituyente” y las Entrevistas de “Datos Abiertos” en el que participaron Daniel Innerarity, Filósofo español; Lorena Donoso Abarca, Abogada, Especialista en derecho y tecnología Universidad Chile; Daniela Moreno, Directora de Estudios del Consejo para la Transparencia; Enrique Zapata, Main Lead Data Intelligence and New Technologies CAF; María Isabel Cornejo, Colaboradora de la Fundación Datos Protegidos; Fabrizio Scrollini Mendez, Director Ejecutivo de ILDA; Claudia Negri, Colaboradora de OPTIA; Ciro Colombara: Abogado y promotor de Ley de Neuroderechos; Cristián Alzamora, Abogado e investigador ODGD; Patricia Reyes, Vicerrectora Universidad de Valparaíso; Julio Alonso, Académico Universidad de Buenos Aires; Nicolas Schubert, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; Verónica Pinilla, Directora del Instituto Desafíos de la Democracia; José Luis Jiménez, Jefe del Departamento de Gobierno Abierto de la Ilustre Municipalidad de Puente Alto; Catalina Garrido, Unidad de Estudios Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de la Frontera; Benjamin Blanco, Gerente INDRA; Karla Yee, Consultora Internacional en Gobierno Digital; Carlos Carrasco, Máster en Transformación Digital e Industria 4.0; Luz María García, Gerente Ciudades Inteligentes - SÉ Santiago, Corfo RM; Sulan Wong, Directora Departamento de Ciencias Jurídicas Universidad de la Frontera; Olga Quirós, Secretaria General ASEDIE; Arturo Muelle, Especialista Senior Modernización del Estado (BID); Felipe Gonzalez Zapata, especialista en Gobierno Digital y Datos OCDE; María Paz Canales, Directora de Fundación Derechos Digitales y Alejandro Barros de Sistemas Públicos.

Prólogo

Natalia Carfi	7
---------------	---

Introducción

Rodrigo Ramírez Pino	9
----------------------	---

1- Carta Digital y los Nuevos Contornos de la Tercera Ola de Datos Abiertos

1.1- Mínimos digitales para un gran marco constitucional <i>Lorena Donoso Abarca</i>	20
1.2- Tercera ola de Datos Abiertos en contexto con el cambio constitucional <i>Patricio Urriola Aballai</i>	24
1.3- Desarrollo de habilidades, sostenibilidad y datos subnacionales <i>Carlos Carrasco Muro</i>	29
1.4- Centrarse en la comunicación pública, los mandatos legales y la ética de los datos <i>Lorena Donoso Abarca</i>	37

2- Responsabilidad de datos y nuevas formas de colaboración, hacia una mirada constitucional

2.1- Datos Abiertos como bienes públicos <i>Fabrizio Scrollini Mendez y Maria Jaraquemada Hederra</i>	41
2.2- La protección de los Datos Personales en la nueva Constitución <i>Danielle Zaror Miralles</i>	48
2.3- Algoritmos transparentes e inclusivos <i>Danielle Zaror Miralles</i>	52
2.4- Neuroderecho (s) en el contexto de la Nueva Constitución Chilena <i>María Isabel Cornejo Plaza</i>	55

3- Reutilización de datos, prestación de servicios y silos horizontales

3.1- Transparencia con Sentido, fomentando la reutilización de la información pública. Aprendizajes y desafíos <i>Gloria de la Fuente González y Daniel Conteras Caballol</i>	61
3.2- Gobernanza de Datos Integral, eliminando silos horizontales <i>Patricio Urriola Aballai</i>	68

Sobre los autores

Prólogo

Natalia Carfi



Cuando me contactaron desde Abriendo Datos para el ciclo Verano de Datos Abiertos Constituyente para escribir estas líneas, me puse a pensar en el impacto que podrían tener los datos abiertos en un proceso tan importante como un proceso de reforma constitucional.

Trabajo en temas de datos y gobierno abierto hace unos 10 años ya y no me había hecho esa pregunta hasta ese momento. ¿Pueden los datos abiertos ser útiles en discusiones tan trascendentales para la vida democrática como un proceso de construcción de una Constitución Nacional? ¿Cómo? ¿Por qué no lo serían, pero qué utilidades les podríamos dar? ¿Qué no debería ser parte de los datasets que se abran para acompañar este proceso? Todas preguntas que el ciclo, y esta publicación intentan responder, planteando diferentes perspectivas para hacer un aporte a semejante proceso.

Las políticas de datos abiertos ya existen hace muchos años pero ha faltado consistencia y sostenibilidad en la mayoría de las implementaciones. Cambios de agenda política, cambios de administraciones, han dado golpes letales a las políticas que eran consideradas las más robustas hace años. Pero sin embargo el año pasado, con el advenimiento de la pandemia de Covid-19, los datos volvieron a ser centrales en todos los países del mundo, tanto internamente para la gestión de la pandemia, como para que la ciudadanía pudiera entender qué estaba pasando. Y, al tratarse de un problema global, la colaboración se hizo necesaria. Los datos abiertos se volvieron críticos para salvar vidas.

La Tercera ola de datos abiertos busca ampliar la comunidad tendiendo puentes con otras comunidades de práctica, cambiando la perspectiva de las políticas de datos abiertos del “publica y ellos vendrán” al “publicar con propósito”. Para eso se está focalizando mucho más en procesos participativos desde la inceptión de los proyectos de datos abiertos, incorporando visiones, opiniones y demandas desde el inicio, buscando crear procesos más colaborativos que abarquen todo el proceso del dato: desde su creación hasta su reutilización luego de ser publicado.

En este contexto, Chile se encuentra encaminado en su proceso constituyente, para lo cual los datos también serán cruciales. ¿Qué propone cada uno de los candidatos? ¿es real el problema que plantean y las posibles soluciones? Analizando datos abiertos sobre Chile podríamos tener accountability sobre ellos. ¿Cómo conviene organizar las elecciones? Los datos podrían ayudar a gestionar el movimiento de gente el día de la elección en este contexto.

Pero también tenemos que pensar sobre la posibilidad regulatoria del proceso: ¿Qué garantías con respecto al acceso a la información y la privacidad de datos se podrían incluir en la Nueva Constitución? Es un momento histórico donde todas estas preguntas y posibles soluciones están en discusión. Esta publicación ayudará a los lectores a poder meterse en esas discusiones, las diferentes perspectivas sobre los datos abiertos y su relación con el proceso constituyente.

Agradezco la invitación para escribir este prólogo y le deseo al lector el mejor de los recorridos a través de los diferentes capítulos. Datos Abiertos para una Nueva Constitución, una línea de trabajo que recién empieza pero que estoy segura tendrá alto impacto.

Natalia Carfi
Vicedirectora
Carta Internacional de Datos Abiertos

Introducción

Rodrigo Ramírez Pino



Un nuevo chasis institucional para la sociedad digital. La ruta de la nueva Constitución

Rodrigo Ramírez Pino



Un nuevo contrato social

En Octubre del 2019 se exteriorizaba en el país un anhelo popular y masivo por cambiar las reglas del juego, avanzar hacia un **nuevo contrato social** con efectiva igualdad de oportunidades para todas y todos los ciudadanos, avanzando hacia un sistema de bienestar que le asegure las condiciones mínimas de una educación de calidad, salud digna, transporte alcanzable, pensiones que no los dejen en la indigencia y también contar con un **bienestar digital digno**.

Un acuerdo institucional, transversal de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, permitían suscribir el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” en noviembre del mismo año.

En el cronograma fijado, se estableció el 25 de octubre del año 2020, como el día del plebiscito nacional que daría la posibilidad a la ciudadanía de decidir si aprobar o rechazar la redacción de una nueva Constitución para nuestro país. Las opciones apruebo y convención constituyente fueron las vencedoras con el 78% de las preferencias.

Con este hito, se daba inicio al itinerario constitucional para la elaboración de una nueva Constitución, proceso inédito en Chile, ya que es la primera vez que una Constitución Política será deliberada en democracia; participativamente, de forma paritaria; con representantes de los pueblos indígenas y con una mixtura entre partidos políticos e independientes.

La ruta hacia una nueva Constitución nos convocará a dialogar sobre una visión de país. Construir un acuerdo sobre aquellos pilares que sostendrán el modo de convivir entre las y los chilenos, sus instituciones, el Estado, la provisión de servicios y bienes públicos, y la actividad privada, en pro del desarrollo y la buena vida en común.

Para muchos, hay que avanzar hacia una noción distinta del Estado y su quehacer, de esa concepción de un Estado subsidiario a uno social, responsable, solidario y democrático; pero además creativo e innovador. Transitar hacia este último requiere incorporar derechos, deberes y disponer de diversos mecanismos e instrumentos que sean capaces de eliminar toda forma de discriminación e implementar medidas que per-

mitan corregir la desigualdad, dirigiendo sus propios esfuerzos para encarar las necesidades sociales y de interés público, y con la activa participación privada, para la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el buen desempeño individual y social, acorde con la dignidad humana. La trayectoria hacia una nueva sociedad requiere de una nueva cartografía, donde se incorporan principios y diseños institucionales que busquen garantizar acceso a mínimos de bienestar social, participación política y reconocimiento social, desplegando una nueva arquitectura para la satisfacción de dichos bienes públicos, como lo son **la educación, la salud, la seguridad social y la conectividad digital**.

Hace 6 años, en septiembre de 2015, Naciones Unidas convocaba a los países y a sus Estados a trabajar por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el propósito de construir una agenda en torno a 17 Objetivos (ODS) sobre la base de 3 pilares: erradicar la extrema pobreza, combatir la desigualdad y la injusticia, y solucionar el cambio climático.

En esta Agenda 2030 se define un eje transversal para el cumplimiento de las metas, que es la necesaria expansión de las tecnologías de la información y la comunicación y la interconexión global para acelerar el progreso humano, superar la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento. El acceso universal a la tecnología de la información y las comunicaciones es clave para superar pobreza, disminuir desigualdades, mejorar la calidad de la educación y la salud, mejorar el desarrollo económico, facilitar la inclusión social y permitir una mejor protección del medio ambiente.

El ambiente digital no es marginal. La gente pasa un promedio de entre 10 y hasta 17 horas diarias en sus dispositivos (Nielsen, 2020; Faleiro, 2020), tiempo que se dedica principalmente a navegar dentro de buscadores y plataformas digitales. Durante estas horas, las personas realizan actividades fundamentales para el ejercicio de su ciudadanía y de sus derechos, por ejemplo, acceden a información, comparten sus ideas, socializan y realizan transacciones. Las personas habitan el espacio digital de forma cada vez más parecida a la manera en la que ocupan el espacio físico. Los contornos transparentes y translúcidos de la vida online y off-line se presentan con matices, pero con poca distinción.

Inclusión estructural y la desigualdad digital

Vivimos cambios tecnológicos y científicos que transforman económica, social, política y culturalmente nuestra sociedad. Una sociedad incierta, compleja, acelerada, hiperconectada y digital en el que, prácticamente, no hay ninguna faceta de nuestras vidas que no esté siendo afectada por la disrupción tecnológica. Una sociedad que vive y experimenta los cambios que refleja el impacto de lo digital, de las innovaciones asociadas a la nueva economía de plataformas, a la nueva colonización de la inteligencia artificial IA, los sistemas algorítmicos, el machine learning, la maduración de la transformación digital, a la digitalización, a la conectividad y al acceso a internet, a la hibridación de las comunicaciones móviles y fijas, y a la provisión de servicios digitales.

Además, comenzamos a experimentar mayores evoluciones tecnológicas como la red 5G, 6G, Internet de las Cosas, la robótica, la IA, Big Data y el uso masivo de datos; los sistemas algoritmos, la datacracia, y la biotecnología, todos aproximándose y apropiándose de los datos de los clientes, usuarios, consumidores, de los seres humanos, lo que significa la instalación y reconfiguración del ejercicio del poder, más allá de la propia política y el mercado, remplazando la labor y función de las instituciones democráticas. Una época de cambios científicos tecnológicos que nos desafían a la protección y promoción de nuevos deberes y derechos fundamentales.

Con todo esto, y producto de la Pandemia -donde nos vimos obligados a interactuar en forma remota por el confinamiento permanente-, se incrementó de forma exponencial el uso de la tecnología y la transformó en una herramienta básica para el desempeño de las personas.

Pero este hecho hizo aún más manifiesta la existencia de una importante **brecha digital, acceso, uso, habilidad, asequibilidad**, la que se expresó principalmente en los segmentos más vulnerables, courbanos y rurales, conforme a la falta del acceso a una buena señal de Internet o a la escasez de recursos para obtener dispositivos y un plan de datos suficientes.

Se suele usar el concepto de brecha digital, más bien como una categoría dicotómica en la dimensión de acceso. Una referencia que ha quedado corta, ya que es imposible, a estas alturas de la evolución de Internet y de las tecnologías, remitirnos tan solo a la brecha material de acceso para hacer referencia a las características de la división o fractura digital. Así, es necesario distinguir que existen **otros tipos de brechas**: Una mental, aquella referida a la falta de experiencia digital elemental; otra de habilidades, sin la experiencia tecnológica, computacional, la que no se reduce al simple manejo de hardware y software, sino que es la capacidad de buscar, seleccionar, procesar, aplicar la información en una superabundancia de fuentes; y otra brecha de Uso, que es la carencia de oportunidades de uso. Brechas que deben ser sumadas al comportamiento de ciertas variables propias de las desigualdades sociales como los ingresos, ocupación, educación, género, procedencia étnica, localización geográfica, edad, estado civil, y su impacto en las variables de posesión, habilidades, uso y consecuencias.

Obviamente, la brecha digital, como término, ha tenido su mérito, fundamentalmente por su capacidad de instalarse en la agenda pública. Con ello ha permitido ser referente a la hora de debatir sobre los problemas que existen en la relación entre los ciudadanos, acceso a Internet y las nuevas tecnologías. Sin embargo, al limitarse al acceso y a la difusión de tecnologías, al concepto se le exige más, porque la evidencia sugiere que la brecha no desaparece, incluso si se alcanza una alta tasa de penetración y cobertura.

Estamos hablando de una **desigualdad digital**, más que la categoría de aquellos que tienen acceso contra aquellos sin acceso, sino que a un lienzo más dinámico y multidimensional que sobrepasa la penetración y las diferencias de acceso. Por lo menos hay seis **dimensiones significativas** para abordar este concepto, ya sea por medio de las variables vinculadas (i) la conexión a la red y a la calidad del servicio (ii) equipamientos y herramientas; (iii) autonomía, intensidad, oportunidad y frecuencia de dicho uso; (iv) habilidades y competencias; (v) apoyo social; (vi) propósitos, fines, objetivos y metas para que la tecnología será empleada. Todas estas variables, al momento de ser puestas en común, deben hacerlo desde las características individuales, la posición del sujeto en la sociedad y la evaluación de los resultados en el uso de la tecnología.

La desigualdad digital viene a ser un concepto conflictivo, ya que desde sus causas y consecuencias pone en tensión el concepto mismo de desarrollo, al cuestionar, a lo menos, la miopía de las estrategias de masificar la conectividad y el acceso a Internet, alcance y apropiación tecnológica, por tanto pone en jaque la propia idea del **solucionismo tecnológico**.

Hubo un refugio colectivo sobre esta idea de que la tecnología iba a solucionar todos los problemas, mágicamente iba a resolver todos los dilemas que tenemos en la sociedad, los políticos, los económicos, los culturales y los sociales. Era cómodo abrazar la idea exponencial de que más conectividad, más datos, mientras más inteligentes seamos, más convergencia entre hombre y máquina, todo iría sumando para solucionar la amplitud de los problemas del mundo.

Lo cierto es, lo que estaba mal antes de la pandemia era la desigualdad y la mala distribución de los ingresos, por lo que la tecnología, su acceso y uso, vino a dar cuenta de esas diferencias y con el riesgo de petrificar esas desigualdades.

La desigualdad digital no es un concepto estático. No se trata de categorías simétricas, que se mueven en una misma dirección, sino que pueden desplazarse en direcciones distintas según las causas que se estén registrando en un tiempo y espacio determinado; es decir, puede que en una región se experimente una notoria disminución de la brecha de acceso físico a Internet, al teléfono móvil o al computador, pero que aumente las brechas de habilidades, competencias y de uso. Las desigualdades particulares pueden ser más profundas que las desigualdades totales.

La desigualdad digital más que un problema técnico es un problema político. Es una expresión de la “síndemia”, donde lo digital se instala sobre problemas, inequidades y desigualdades previas que generan impactos asimétricos en la población, por eso no son simples dicotomías de brechas, sino que es la expresión estructural de las actuales desigualdades.

La desigualdad digital está a un mismo nivel que las desigualdades absolutas. De ahí que contar con **mínimos digitales** que resguarden el desempeño digno y mejore la calidad de vida de los ciudadanos, no es un anhelo marginal. Esto permitirá proveer de la accesibilidad necesaria a las actuales y nuevas tecnologías, no importando los atributos socioeconómicos de quienes las requieran.

Un **Bienestar Digital Digno** implica contar con los mínimos digitales básicos, desde asegurar un acceso diario a Internet, que es lo mínimo que necesitamos para ver beneficios reales para el trabajo, la educación y la comunicación; disponer de los dispositivos apropiados para la tarea que tenemos enfrente; tener los gigas necesarios, los suficientes datos para realizar ciertas tareas en línea; acceder a una conexión rápida y a un servicio de calidad y contar con la asequibilidad, un presupuesto mensual, para disponer de esos servicios.

Sin acceso a dispositivos y conectividad confiables, miles de chilenos corren el riesgo de quedar fuera de los mínimos sociales que implica no estar conectado, sin información vital sobre salud y seguridad, sin trabajar desde sus casas, sin aprendizaje en línea, sin la oportunidad de expresar sus puntos de vista, fortalecer la democracia y la libertad de expresión, y sin participar en el comercio electrónico y la economía digital.

Acceder a Internet con un plan mínimo de gigas per cápita, poseer los dispositivos adecuados y hacer uso de los servicios digitales del Estado deben ser parte de una “**canasta digital básica**”, una expresión objetiva de los mínimos vitales y necesarios para vivir en condiciones que no nieguen la dignidad.

Un Estado debe promover el bienestar digital de sus ciudadanos y no precarizarlo. Hoy la ausencia y carencia de disponer de Internet, como la infraestructura habilitante, es no contar con bienes y servicios considerados esenciales, tales como alimentación, salud, vivienda, educación o vestimenta. Un plan maestro para fomentar el despliegue de infraestructura digital en los territorios es una cuestión prioritaria

IA, ética y datos con propósito

Hoy estamos en medio de un proceso constituyente que elaborará la próxima Constitución política del país. Por tanto es pertinente preguntarse si una Constitución del Siglo XXI debe resguardar los derechos y deberes digitales mínimos para el desarrollo digno de los ciudadanos? Qué y cuáles acciones y políticas deben definirse que contribuyan a promover la inclusión tecnológica digital para no seguir perpetuando las desigualdades sociales?

Así como hemos normado al ciudadano analógico, tiene cabida regular a la ciudadanía digital, porque es evidente que no es solo un tema de internet, dispositivos y de avances tecnológicos, estamos hablando de una transformación societal que abarca todos los aspectos de la vida. En ese camino la Convención Constituyente deberá enfrentar, en los próximos meses, el debate respecto de la forma en que nuestro país abordará los derechos y deberes digitales, el uso de datos abiertos que no sea por defecto sino con 'propósito', como un bien público y como factor habilitante y democrático.

El Observatorio por una Nueva Constitución examinó 31.942 propuestas presentadas por los candidatos y candidatas a constituyentes. Identificó 464 ideas que se refieren a consagrar el desarrollo de la ciencia, el conocimiento y la investigación como un derecho en nuestro país, estableciendo una institucionalidad que permita avanzar en estas materias. De igual forma, se habla de propender al desarrollo tecnológico y establecer derechos tales como el acceso universal a internet, una mejor conectividad para el país, y también el resguardo de la ciudadanía frente a la tecnología actual, tales como el derecho a la desconexión, derecho a la intimidad y la seguridad digital de los datos personales.

El debate para la nueva Constitución, a través de una discusión abierta, profunda y participativa sobre los derechos digitales abrirá una conversación sobre si establecer el acceso a Internet como un derecho y definir la esencialidad de su servicio; cómo definiremos la privacidad y el uso de datos personales; la soberanía nacional digital y autonomía individual digital; cómo delineamos la ética algorítmica y de la IA; cómo abordamos la seguridad en las redes y la economía de plataformas, la relación hombre/máquina, el humanismo tecnológico, el impacto de la tecnología en el mundo laboral y educacional.

El Estado está prácticamente ciego sobre el desarrollo e impacto de la IA, del desarrollo de los sistemas algorítmicos y de ciertas corrientes asociadas como la ingeniería genética, la clonación reproductiva, la hibridación hombre/máquina, la experimentación germinal, la datacracia y de las consecuencias que esta arremetida de innovación tiene para la vida de los ciudadanos y para la democracia.

Varias son las naciones y parlamentos que han decidido tomar cartas en el asunto para asegurar que el desarrollo de la IA esté al servicio del bienestar común de sus sociedades e identificar los riesgos y anticipar cursos de acción.

Aún el Estado de Chile no tiene las facultades para garantizar el uso ético de los datos para crear valor público, promover la apertura y mejorar la vida y el entorno de las personas, en el hogar, en sus actividades económicas, en la calidad y oportunidad de acceder a los servicios del Estado.

La brecha tecnológica, entre ellos el manejo transparente de los datos, de grandes masas de data, de sistemas algorítmicos, de construcción de patrones y la IA de manera cada vez más concentrada es, entre otros, un agudo problema de la democracia representativa. Mientras que una democracia se puede definir como una estructura social gobernada por la gente, una datacracia es una gobernada por los algoritmos que han recopilado datos de la gente.

El poder político y económico en el mundo se está reconfigurando caracterizado por la pérdida de centralidad de los territorios y de los Estados frente a la potencia de los nuevos actores del sector tecnológico. Los algoritmos están hoy en el centro de las cadenas de valor global y constituyen el sistema nervioso de la nueva economía.

El sesgo en los datos, la vulneración de la privacidad, la falta de garantías respecto del impacto en la autonomía de los seres humanos, la ausencia de la ética de su uso, la inequidad, la discriminación, la desigualdad estructural se expresa en el proceso de producir, construir y usar datos, reflejando las propias distribuciones de poder en la sociedad. Si la estigmatización de la pobreza, y de quiénes viven ahí, corren el riesgo que la IA y los sistemas algorítmicos, perpetúen aún más las inequidades estructurales, causadas precisamente como expresión de esos datos.

El proceso de “datificación” de la sociedad está controlado en gran medida por las instituciones que ostentan el poder, que no funcionan de manera equitativa en toda la sociedad y, en particular, funcionan para desfavorecer a los grupos minoritarios y excluidos, vulnerando desde la autonomía física, social y mental, desde los datos neuronales hasta los datos de movilidad y de consumo masivo, siendo evidente la imposición extractivista de los datos e impidiendo la soberanía individual de esos datos.

Ya inmersos en un nuevo ecosistema, la ‘Data Esfera’, esa red omnipresente donde nos relacionamos como un flujo de datos, la regulación se ha mantenido distraída ante la irrupción de la Datacracia, ante la incidencia algorítmica predictiva, ante el poder político de las presiones tecnológicas.

Es visible un desacoplamiento, una dessincronización entre el avance de la tecnología y la democracia, en un Estado e instituciones que parecen tener una obsolescencia programada de todo el chasis institucional tradicional, que en vez de ser un dinamizador y articulador, expresa una parálisis y, deviene por tanto, en un constructo irrelevante frente a la aceleración vertiginosa del desarrollo científico tecnológico, donde las grandes empresas tecnológicas colocan las **condiciones y los términos de uso societales**, aprovechando el analfabetismo digital del propio Estado, de la debilidad de lo público, y por la falta de respuestas de la política a la incertidumbre que generan estos cambios y a los nuevos desafíos de la sociedad.

Ciertamente, también estamos en un punto de inflexión sobre la forma de ejercer el poder político y sus formas de representación. En esta tensión está como se juega el bien común, y en la forma de ejercer el poder, por tanto habrá una conversación sobre una nueva arquitectura representativa hacia gobiernos colegiados, con sus debidos pesos y contrapesos, complementados con modalidades de democracia directa y democracia participativa, una transición estructural respecto del hiper presidencialismo actual, hacia uno semi presidencialista y parlamentario. Es necesario un cambio del chasis institucional para una gobernanza que permita acuerdos de largo plazo y así enfrentar los desafíos de la tecnología y la nueva economía.

El desafío es diseñar un modelo político/económico donde se despliegue todo el potencial que tiene el sector tecnológico y ponerlo al servicio de las personas. De lo contrario, podríamos seguir fomentando la desigualdad.

El ciclo de charlas convocadas por FLACSO Chile, a través del Programa de políticas públicas para el desarrollo digital de América Latina y El Caribe, junto a la Fundación Abriendo Datos, busca reflexionar sobre el uso de los datos y derechos digitales en la sociedad del Siglo XXI y cómo ellos impactan en Chile y América Latina.

Actualmente, armonizar cuestiones propias del medio tecnológico, como el acceso y la reutilización de datos, la seguridad y conectividad, con los derechos civiles tradicionales representa un gran desafío que incide directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, para garantizar la protección de la libertad de

expresión, la libertad de asociación, la privacidad y otros derechos humanos en Internet, entre otras cosas mediante instituciones nacionales democráticas y transparentes basadas en el estado de derecho, de forma tal que se asegure la libertad y la seguridad en la red para que pueda seguir siendo un motor energético del desarrollo económico, social y cultural.

Un marco conceptual abierto en la discusión de una nueva Constitución

La consagración del acceso a Internet como derecho garantizado a todas las personas. Tal propuesta obliga al Estado a efectivamente garantizar el acceso a Internet y con ello conectar a los ciudadanos, fijando para ello un nuevo papel del propio Estado creativo e innovador, un diseño institucional y de incentivos estructurales, de subsidios y de promoción a la inversión, viabilizando el acceso a la prestación, como expresión de los derechos económicos, sociales y culturales.

Una Constitución que abarque los desafíos del futuro debe instalar el derecho a un **modelo de desarrollo digital** para todas y todos, donde el Estado garantice el acceso a Internet como un bien de uso común, un derecho social que no sea afectado, incorporando activamente los esfuerzos e iniciativas privadas y públicas.

Los y las ciudadanas dependen cada vez más de la infraestructura digital para la inclusión social, conectando a las personas, en particular a las que viven en áreas rurales, courbanas y de bajos ingresos, con servicios esenciales, recursos educativos, oportunidades económicas, siendo la tecnología de las telecomunicaciones parte de los medios disponibles para la prosperidad social, económica y cultural. Algunas propuestas:

Acceso universal:

Todas las y los ciudadanos tendrán las mismas oportunidades de participar en el mundo digital y accederán a las herramientas necesarias para hacerlo, incluido el acceso a Internet, la conectividad, la alfabetización y el desarrollo de las habilidades.

Disminuir las barreras que aparezcan en el sector, buscando soluciones regulatorias que faciliten el desarrollo y despliegue de infraestructura digital y las redes de servicios de telecomunicaciones.

Seguridad y protección:

Los chilenos y chilenas podrán confiar en la integridad, autenticidad y seguridad de los servicios que utilizan y deben sentirse seguros en el uso de los medios y sistemas digitales.

Las personas pueden esperar estar protegidas de ser dañadas física o psicológicamente, tanto por otras personas, como por el funcionamiento de cualquier tipo de programa computacional que impacte negativamente en el comportamiento humano.

Personas y confianza en el ambiente digital:

Como habitantes del espacio digital, las personas podrán esperar que los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente sean protegidos sin distinción dentro de este ecosistema digital.

Las personas pueden esperar que las decisiones respecto de sus derechos las hagan instancias controladas por instituciones democráticas sujetas a las normativas y tratados internacionales.

Privacidad, control y consentimiento:

Los chilenos y chilenas tendrán control sobre qué datos comparten, quién usa sus datos personales y con qué fines, y sabrán que su privacidad está protegida y no se podrá darles una finalidad que exceda lo que ellas pueden suponer de buena fe.

Transparencia, portabilidad e interoperabilidad:

Los chilenos y chilenas serán dueños de sus datos, tendrán un acceso claro y manejable a sus datos personales y deberían ser libres de compartirlos o transferirlos sin una carga indebida.

Gobierno digital abierto y moderno:

Los chilenos y chilenas podrán acceder a un Estado digital, adecuado a entornos móviles y fijos, con la provisión y digitalización de los servicios de manera oportuna, ágil y acorde a las necesidades y centrado en los usuarios, que sean seguros y alta usabilidad.

Un campo de juego nivelado:

El Estado de Chile garantizará una competencia leal en el mercado digital y comercio electrónico para facilitar el crecimiento de las medianas, pequeñas y emprendimientos nacionales y afirmar el liderazgo de Chile en la innovación digital, en el diseño de servicios y economía digital, al tiempo que protege a los consumidores de los abusos y fallas del mercado.

Datos y digitalización para crear Valor Público:

El Estado de Chile garantizará el uso ético de los datos para crear valor público, promover la apertura y reutilización de datos con el propósito de mejorar la vida de las personas, en el hogar y en todo su entorno. Las personas confiarán en que los algoritmos funcionen bajo un principio de buena fe, que respeten normas socialmente aceptadas y no se aprovechen de vulnerabilidades o desbalances de poder inherentes en las relaciones tecnológicas.

Las regulaciones específicas no modificarán los principios de libertad, neutralidad, apertura y descentralización inherentes a la internet como red de redes.

Más democracia y más fuerte:

El Estado de Chile defenderá la libertad de expresión y la protegerá contra las amenazas y la desinformación en línea, diseñadas arbitrariamente para socavar la integridad de las instituciones democráticas.

Libre de odio y extremismo violento:

Las instituciones democráticas garantizarán que las plataformas digitales no fomenten ni difundan el odio, el extremismo violento o el contenido delictivo.

Aplicación estricta y responsabilidad real:

Las y los ciudadanos serán responsables, con deberes digitales, habiendo sanciones claras y significativas por las violaciones de las leyes y reglamentos que respaldan estos principios.

La IA al servicio del bien común:

El Estado actuará a través de sus instituciones con principios de inteligibilidad y justicia, respetando los derechos a la intimidad y facilitará el intercambio ético de datos entre organizaciones.

El Estado mantendrá informada a la ciudadanía de cómo y cuándo se utiliza IA para tomar decisiones sobre ellos y las implicaciones que esto tendrá de manera individual y colectiva.

El Estado fijará estándares para asegurar una rigurosidad técnica y ética para que los conjuntos de datos que se utilizan para entrenar sistemas de IA garanticen que los datos sean verdaderamente representativos de diversas poblaciones y no perpetúen las desigualdades y estigmatizaciones.

El acceso diario a Internet es lo mínimo que necesitamos para ver beneficios reales para el trabajo, la educación, la comunicación, la entretención, para ejercer derechos y para la prestación de bienes y servicios. Esto significa contar con una conectividad significativa, que es acceder a un dispositivo apropiado, contar con suficientes datos, disponer de una conexión de banda ancha y que sea de gran capacidad y velocidad.

Una Constitución digital, abre una oportunidad para debatir sobre cómo deben protegerse los derechos de la ciudadanía, de las empresas, de la innovación, de la creación, del derecho de autor, de la identidad y soberanía digital, un proceso de transformación digital que exige modificar las reglas del juego y que debe ser uno de los ejes de acción política prioritaria.

Rodrigo Ramírez Pino,
Doctor en comunicación audiovisual y mercado digital.
Investigador Senior en FLACSO Chile

1

Carta Digital

y los nuevos
contornos de la
Tercera ola de
Datos Abiertos



1.1 Mínimos digitales para un gran marco constitucional

Lorena Donoso Abarca



La elaboración de una nueva constitución política, esta vez en democracia y en el siglo XXI representa una oportunidad para cuestionarnos el sentido y alcance de las garantías fundamentales.

A nuestro juicio, las garantías fundamentales se han desarrollado a partir de dos ejes esenciales: las libertades y las igualdades. Ambas ancladas, por cierto, en la dignidad humana y ambas interdependientes, en el sentido que solo su reconocimiento, progresión y concreción en las sociedades permite el desarrollo integral del ser humano.

En el plano de las libertades situamos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, las libertades económicas, entre otras. En el de las igualdades, el derecho a la vida, a la educación y a la salud y también, por qué no decirlo, el derecho a la información (no así la libertad de expresión).

Qué duda cabe que uno de los defectos de origen del texto constitucional vigente y que ha llevado a nuestro país a una de las crisis sociales más profunda, es la consagración errada de nuestras garantías, en que las igualdades básicas, aquellas de las cuales depende el progreso social, se han establecido como libertades.

En lo que nos interesa, el texto constitucional vigente prevé la libertad de crear y operar medios de comunicación, luego prohíbe los monopolios públicos en materia de comunicación, pero nada dice respecto del derecho de las personas a ser informadas.

Este modelo contiene al menos tres problemas desde la óptica de los estándares internacionales (si es que pudieran ser tales y no fruto del 'modelo'):

En primer lugar, sólo se reconoce la libertad del propietario del medio a investigar los hechos, construir y difundir (o no) la noticia, esto es, la esfera "activa" del derecho. Sin embargo, no se reconoce el derecho de las personas a ser informadas de manera veraz y oportuna respecto de los hechos que acaecen en nuestra sociedad o en los países vecinos, "cara pasiva del derecho". Con ello se limita uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión, que consiste en el derecho de informarse y de esta forma poder desarrollar sus propias versiones de estos hechos y formar su opinión.

¿Cómo debiera corregirse esto?. En la consagración del derecho debiera consignarse el que asiste a las personas de contar con múltiples fuentes de información, así como los derechos que emanan de la persecución ex post de la desinformación, uno de los problemas más serios y amenazantes para nuestra democracia.

En este punto nos debemos referir al segundo problema: la prohibición de monopolios informativos en el texto vigente se refiere solo a los medios públicos, mientras que debiera ser absoluta. En este momento, en Chile, quienes somos los destinatarios de los medios de comunicación, sufrimos la alta concentración de los medios, lo que se traduce en una homogeneización de los discursos y de las agendas informativas y, consecuentemente, con el silenciamiento de otros temas que debieran ser objeto de escrutinio periodístico. Así lo ha informado recientemente el relator de libertad de expresión de la OEA.

Adicionalmente, nuestra Constitución no reconoce y menos aún fomenta el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación. El nuevo texto constitucional debiera reconocer al tercer sector como uno de los actores claves de la comunicación pública, de forma tal que distintas voces puedan ser representadas en las pantallas, en el aire y en los medios electrónicos y de papel. Nos referimos a grupos de interés de la sociedad civil y diversas etnias con presencia en nuestro país, entre otros.

La consagración constitucional, permitiría luego desarrollar políticas de fomento a los medios alternativos, reglas de reciprocidad a los capitales extranjeros que adquieren medios de comunicación chilenos y un largo etcétera de correctivos a la alta concentración de medios y por ende de los discursos a que nos hemos referido.

Más menos pasa lo mismo en materia de educación. Se reconoce el derecho de los padres a elegir el colegio de sus hijos, pero esta elección está limitada a aquellos colegios que puedan pagar dentro de sus condiciones económicas. Lamentablemente, la situación se ve agravada por un desmejoramiento de la calidad de la educación pública, lo que redundaría en inequidades a todas luces inaceptables en democracia, además de traducirse en una sociedad fragmentada desde la cuna, desde el punto de vista ideológico, cultural y social.

Nuevamente, ¿Cómo contribuiría una nueva Constitución en este ámbito?. La educación es un derecho, una igualdad básica y así debiera reconocerse en el texto constitucional. Si bien es un derecho de los padres elegir el colegio de sus hijos, la calidad de la educación debiera ser equivalente, responder en todos los casos a estándares aceptables, pues además de darse concreción a la igualdad, ello iría en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Adicionalmente, el reconocimiento del derecho a la información y el derecho a la educación como igualdades y su concreción a través de políticas públicas consecuentes con dicho estatus, significaría concebir a la escuela y a los medios de comunicación como elementos de cohesión social, punto de encuentro de distintos sectores de nuestra sociedad.

Estimamos que tenemos la oportunidad de saldar una deuda histórica, devolviendo el carácter de igualdades a aquellas garantías que aseguran a las personas las condiciones básicas para la libre eclosión de su personalidad, la garantía de sus derechos esenciales, que además de los que ya mencionamos, comparten la categoría con el vida (el derecho a la salud, a la integridad física y psíquica), el libre desarrollo de la personalidad (el derecho a la educación, a la información, a la asociación).

Ahora bien, en este proceso no podemos desconocer que el acceso a la información y los datos juegan un rol relevante. Lo que se ha denominado la tercera ola de datos abiertos no es sino el reconocimiento del valor público del acceso como condición necesaria para generar valor público y contribuir a la concreción del conjunto de derechos que se reconoce a las personas.

Al respecto, redundaría señalar que las políticas públicas requieren información, la cual debe ser de calidad, suministrada de manera oportuna y, cuando consta en redes digitales, debe ser reutilizable, en el sentido que sea factible de ser incluida directamente desde la fuente en los procesos de análisis y adopción de decisiones públicas.

Esta reutilización en la elaboración y perfeccionamiento de las políticas públicas es lo que denominamos 'valor público de la información' que consta en manos del Estado.

Asimismo, es igualmente relevante la factibilidad de que la reutilización de la información también beneficie las iniciativas privadas, sobre todo cuando se trata de proyectos de investigación y desarrollo, que asimismo generan valor público.

Hoy en día el acceso a la información pública no se considera en el catálogo de garantías fundamentales que se reconocen a las personas, sino que se ha consagrado en las bases de la institucionalidad, estableciendo como sujeto pasivo a determinados organismos del Estado, a quienes obliga a poner a disposición la información que consta en su poder, pero no necesariamente en formatos abiertos y reutilizables.

Si bien esto representó un avance, estimamos que es hora del reconocimiento del derecho al acceso a la información pública como una garantía fundamental, nuevamente porque se trata de una igualdad, un derecho habilitante para la formación de opinión, el control del poder político y la construcción de valor público.

Ciertamente, este reconocimiento demandará un análisis y formulación coherente de las garantías fundamentales que buscan salvaguardar ciertas esferas de la persona respecto del conocimiento público, sobre todo en una sociedad altamente informatizada.

A vía ejemplar, hoy se debate en el Congreso la actualización del artículo 19 N° 1 de la Constitución, que consagra el derecho a la vida e integridad física y psíquica de las personas, para los efectos de reconocer una limitación al desarrollo científico y tecnológico, en el sentido que siempre deberá ser tributario del bienestar de la persona humana, en sus múltiples dimensiones. De ello se deriva la prohibición de que este desarrollo avance en un sentido que implique la alienación del ser humano. Estimamos que esta reforma avanza en el sentido correcto y el debate constitucional debiera recoger este guante, pues la ciencia y la técnica están alcanzando niveles de desarrollo en los cuales pueden controlar a las personas y afectarlas en las bases de su autodeterminación.

En este mismo espíritu, debiera reconocerse a todas las personas el libre e igualitario acceso a las redes de comunicaciones electrónicas, pues a partir de ello será factible el teletrabajo, la telemedicina, el ejercicio del derecho de reunión, la tele educación, entre otras manifestaciones de los beneficios de la sociedad de la información que impactan directamente en la concreción de los derechos fundamentales. Sin embargo, no cabe duda que es relevante y urgente perfeccionar el reconocimiento de la protección de datos personales como un derecho fundamental.

Este derecho, situado en el eje de las libertades, es asimismo condición y requisito para la concreción del conjunto derechos fundamentales (o no) de la persona. No se trata de ocultar los datos, de proscribir su utilización (o re utilización) sino de reconocer el derecho de la persona a controlar el uso que de esos datos realizan terceros, a efectos de que pueda ejercer su derecho de Acceso, Rectificación, Cancelación (o supresión), Oposición y Portabilidad, a efectos de mitigar los efectos del uso abusivo de la información que se refiere a la persona, que se traduce en el uso de los datos en la adopción de decisiones arbitrarias.

Sin embargo, de cara al derecho de las personas a desarrollar una actividad económica lícita, habrá de reconocerse que los datos personales son considerados como uno de los mayores insumos, creadores de riqueza en nuestro tiempo. Ello nos lleva a pensar en la monetarización de los datos personales.

En nuestro país se han masificado los sistemas de fidelización, en base a los cuales la persona entrega datos personales a una determinada empresa y a cambio recibe ‘puntos’ que luego puede utilizar para adquirir bienes y servicios. A través de este sistema, la empresa a la cual se entrega la información, construye perfiles de consumidores, pero además se ve tentada a tratar esos datos para analizar y concluir temas tan sensibles como los estados de salud de la persona (qué remedios adquiere), que ideología profesa (colegio al que manda a sus hijos, o títulos de libros que adquiere), conductas maritales e infidelidades, y un largo etcétera. Estimamos que es necesario generar los resguardos legales que aseguren que esta información no será utilizada en perjuicio de las personas, sino que conforme a la finalidad legítima e informada, no por el capricho de proteger los datos sino porque en su correcto uso se compromete el conjunto de los derechos esenciales de la persona del titular.

Bibliografía

- Boletín N° 13.828-19, Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Girardi, señora Goic, y señores Chahuán, Coloma y De Urresti, sobre protección de los neuroderechos y la integridad mental, y el desarrollo de la investigación y las neurotecnologías
- CPR, Art°8, 19 N° 1, 4,12 Y 16.
- OAS, Situación de la libertad de expresión en Chile. 2016

1.2 Tercera ola de Datos Abiertos en el contexto de cambio constitucional

Patricio Urriola Aballai



Durante el seminario Verano de Datos Abiertos Constituyente, fueron Daniel Innerarity, Lorena Donoso Abarca, Fabrizio Scrollini Mendez (2021), quienes unánimemente, mencionaron que nos encontramos en un momento histórico, en donde la abundancia de la información acelerada, hace ya más de diez años, por la “revolución de los datos”, ha generado grandes desafíos en torno a los deberes y derechos de la sociedad de la información. En este contexto, el cambio constitucional, que se avizora, podría ayudarnos a reducir las enormes brechas en materia de acceso, representación y reutilización de datos con impacto.

Dicho eso, y para sumergirnos en esta materia, debemos, en primer lugar, hacer una distinción cuando hablamos sobre los datos.

Por un lado, existen los datos personales, entendidos desde el derecho dentro de la dimensión de la privacidad y actualmente definidos en el Reglamento General de Protección de Datos RGPD de la Unión Europea como, “cualquier información relacionada con una persona identificada o identificable” (RGPD, 2016:33). Como por ejemplo son el nombre, la dirección, el Rut o el número de pasaporte.

En la otra dirección, están los datos abiertos, los cuales pertenecen a la dimensión del derecho al acceso a la información y que son definidos por la Carta Internacional de Datos Abiertos, como los “datos digitales que son puestos a disposición y que cuentan con ciertas características técnicas y jurídicas, necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y lugar” (OpenDataCharter, 2015).

Al profundizar en los datos abiertos, de acuerdo a lo mencionado oportunamente en el documento “The Emergence of a Third Wave of Open Data” (2020), como también en el seminario Verano de Datos Abiertos Constituyente (2021), y en las Entrevistas sobre la Datos Abiertos (2021), podemos ver el desarrollo que éstos han tenido, el cual ha sido denominado las “Tres olas de los Datos Abiertos”.

En ese orden de ideas, la Primera ola de los datos abiertos, se propició en el marco de las leyes que establecen derechos como el de libertad de información, y donde periodistas, abogados y activistas, utilizaron la regulación y la legislación por medio de solicitudes específicas, consiguiendo las primeras publicaciones de datos del gobierno nacional.

En el caso de Chile, Felipe González (2021) especialista en Gobierno Digital, comenta que los movimientos pro transparencia de inicios del año 2.000, sumados a los esfuerzos de una agenda anticorrupción e inte-

gridad pública, generaron las condiciones para la creación de un marco regulatorio para la ley 20.285 de Acceso a la Información Pública.

En ese mismo sentido, si la Primera ola disponía datos por petición pública, en el caso de la Segunda ola, ésta se caracterizó por disponer de datos abiertos por defecto, empujados por la llegada del código abierto y la Web 2.0, lo que a su vez propició un movimiento por la apertura que buscó, entre uno de sus principios, publicar información por defecto (Noveck, 2017), para los tecnólogos cívicos, agencias gubernamentales y corporaciones, abriendo datos, sin una comprensión clara o un propósito por el cual éstos podían o debían usarse.

A nivel local, la cientista política Daniela Moreno (2021), menciona que el Instructivo Presidencial N°5 del 2012, sobre Gobierno Abierto, permitió establecer datasets para la ciudadanía, solicitando desde la Presidencia de la República a los organismos públicos, que suban a un solo repositorio la mayor cantidad de información pública sistematizada a disposición de la ciudadanía, obteniendo un repositorio con 3.971 conjuntos de datos y 525 instituciones sumadas.

En Chile, existen experiencias de esta Segunda ola, como lo fue el primer portal de datos abiertos de la comuna de Peñalolén en el año 2012. Comenta Benjamín Blanco (2021), que se embarcaron en sostener esfuerzos necesarios para abrir los datos, solicitando las mismas herramientas de las que disponía el gobierno central para replicar la apertura a nivel local, teniendo la convicción de que publicar los datos podría generar un ciclo de desarrollo. Lamentablemente esto no fue lo que ocurrió, posiblemente por la falta de un ecosistema equilibrado de datos y la rentabilidad social de la apertura de estos, durante esos años.

Cómo se puede apreciar, los resultados de las primeras dos olas fueron exitosos, sin embargo, la mayoría de los datos generados, hoy permanecen encerrados y ocultos en silos, siendo mayoritarios los datos publicados en el nivel nacional y supranacional, a pesar del crecimiento de los datos a nivel subnacional y local.

Es por lo anterior, que la emergente Tercera ola, se apropia de un enfoque orientado, no solo a abrir los datos por el simple hecho de abrirlos, sino que tiene como objetivo primordial la reutilización con impacto en torno a la colaboración y asociaciones intersectoriales, prestando la misma importancia en la solicitud de información como en la disponibilidad de ella en la ecuación, junto a la forma en que su uso impacta social y localmente. En otras palabras, no se trata de publicar los datos porque sí, se trata de dotar a los datos de un contexto técnico, social, político y económico, más amplio y participativo.

Cabe destacar, que es Enrique Zapata, experto en inteligencia de datos y Gobierno Abierto (2021), quien explica el error que se comete al relacionar la apertura con la transparencia, cuando la apertura debe ser comprendida como reutilización, entendiendo al dato como un activo digital, que según estimaciones de la Unión Europea equivalen a más de \$700 mil millones de euros, generando más de 100.000 empleos y ahorros en el sector público cercanos a los \$2.000 millones de dólares. Comenta, que al revisar el Barómetro de Datos Abiertos en América Latina y el Caribe 2020, en relación al impacto, en materias de tratamiento de políticas públicas e implementación, tenemos buenos resultados, “pero en materia de que estos hechos y palabras cambian nuestra realidad deja mucho que desear” (Zapata, 2021). Esto quiere decir, que no estamos alcanzando la reutilización de datos con impacto para el desarrollo.

En ese sentido, no se puede refutar que los portales de datos abiertos han sido excelentes para habilitar los datos abiertos, combinar diferentes conjuntos de datos institucionales y otorgar a los usuarios la posibilidad de navegar, filtrar, buscar y descargar datos en sus dispositivos. Esto implica que el formato del portal de datos abiertos seguramente seguirá siendo una pieza común de infraestructura técnica, en que los desarrollos tecnológicos nuevos y sofisticados podrían facilitar una mayor colaboración y responsabilidad

en la reutilización de los datos. Estos desarrollos podrían incluir una capacidad informática perfeccionada para analizar grandes conjuntos de datos y formas nuevas y seguras de transmitirlos. Para facilitar este desarrollo tecnológico mejorado, será útil un esfuerzo de investigación y desarrollo intersectorial y multidisciplinario.

Cómo podemos ver, la Tercera ola arroja indicios de que buscará expandir el círculo de los actores involucrados en proyectos o estrategias de datos abiertos, permitiendo la colaboración más directa entre los poseedores de datos y los usuarios de datos. Dichas colaboraciones se pueden dar entre organizaciones comunitarias, pequeñas y medianas empresas, gobiernos locales, entre otros actores. Así lo demostró la especialista en transformación digital Karla Yee (2021), quien señala la existencia de software abiertos y herramientas de visualización de datos, que han sido proyectadas de manera asociativa entre diferentes entidades público- privadas, empleadas durante el último tiempo para combatir el COVID 19, como el caso de Colombia, que utilizan mapas de vulnerabilidad para prevenir contagios por manzanas, como también en Ecuador, que desarrollaron un mapa de calor o hotspots, para identificar los casos de COVID 19.

En Chile, lamentablemente, de acuerdo a lo que alerta Catalina Garrido, coordinadora de la Unidad de Estudios y Análisis de la Información Territorial de ÍDER-UFRO (2021), no existe una estrategia para el desarrollo de estas habilidades, tras haber revisado diversas mallas curriculares en este ámbito de diferentes casas de estudios.

Ahora bien, otra característica de la Tercera ola es la promoción de los datos a nivel subnacional, tal y como lo ha demostrado la Ilustre Municipalidad de Puente Alto, en el ámbito de uso de datos abiertos. José Luis Jiménez, Jefe del Departamento de Gobierno Abierto, Transparencia y Tecnologías Digitales del municipio, explica que “la pandemia durante el 2020 imposibilitó desde la participación ciudadana, la constitución de organizaciones comunitarias, postulación a proyectos u otro tipo de coordinación entre ellas” (Jiménez, 2021). Esto empujó a que el departamento co- diseñará un proceso para la constitución de manera digital de juntas de vecinos u otras organizaciones comunitarias, permitiendo la trazabilidad digital, otorgando información relevante para la toma de decisiones desde la comuna, alcanzando constituir 100 organizaciones sociales desde junio del 2020 hasta la fecha.

Por su parte, la Sociedad civil también fue capaz de acelerar la reutilización de datos durante el 2020, generando modelos de cooperación e intercambio de datos. Un buen ejemplo es el movimiento global de colaboración e innovación ciudadana llamado Frena la Curva¹, que nace en Aragón, España y se impulsó en más de 20 países, siendo una experiencia de innovación abierta que es capaz de conectar lo público y lo privado con la ciudadanía por medio de herramientas digitales de código abierto, enlazando la parte pública, la privada, la de la academia y la sociedad civil.

Frena la curva se convirtió además en el primer proyecto piloto en desplegar de forma consciente el modelo HIP² (Hexágono de la Innovación Pública) que sintetiza la transición hacia organizaciones en red en seis vectores (Open_ abierto, Trans_ transversal, Fast_ágil, Proto_pilotos, Co_colaborativo y Tec_digital) y es parte del informe Instituciones que Aprenden elaborado para la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (SEGIB, 2020). En sus comienzos tanto en España como en Chile, se activaron mapas de código abierto para rastrear la colaboración visualizando datos para potenciar ayuda, generando una especie de catastro de la colaboración en tiempos de confinamiento.

En ese escenario, la pandemia afectó al igual, en el aumento de las identidades digitales colectivas y personales, representadas estas últimas en una parte por el comercio electrónico, que según el especialista en economía digital, Nicolás Schubert (2021), desde marzo del 2020 en Chile aumentó un 37% en compras, en las que el 25% de ellas fueron efectuadas por primera vez.

1.- Documental “Frena la Curva” <https://www.youtube.com/watch?v=ErumhHWvZhM>

2. <https://modelohip.net/instituciones-que-aprenden/>

En este corolario, desde un enfoque ético en el uso de datos, según Patricia Reyes, Cristian Alzamora y Julio Alonso (2021), estos fijan las miradas, para impulsar la responsabilidad en el uso de los datos, y las tecnologías de anonimización o de privacidad diferenciada³, ya que estos pueden o deben ser esenciales para reconciliar el mundo digital con las personas.

Es por lo anterior, que no podemos entender los datos con propósito sin una mirada de inclusión, Así también, Claudia Negri (2021) señala, que al utilizar datos de mala calidad provoca sesgos que pueden ser perpetuados por modelos algorítmicos o Inteligencia Artificial. En efecto, para María Paz Canales (2021), uno de los sesgos más presentes es el de perspectiva de género, situación que se debe mejorar en calidad, desde la captura de los datos hasta su tratamiento y las múltiples explotaciones.

En el caso de Chile, desde la responsabilidad en el uso de los datos, se han propuesto incluso regulaciones constitucionales, sobre la protección de los neuro datos que son resguardados a través de los Neuro Derechos, según explica Ciro Colombara (2021), actual promotor del proyecto de ley.

Una Tercera ola de Datos Abiertos con propósito, supone acelerar la reutilización de datos con impacto, resguardando siempre los derechos de las personas, puesto que ha quedado en evidencia, en medio de una pandemia, camino a escribir una nueva constitución, con el desafío de una reactivación sostenible e inclusiva y en plena revolución de los datos; que nos debe importar quién y cómo se gobiernan los datos, ya que esto incluso, puede salvar muchas vidas.

Finalmente, un enfoque holístico del ciclo del dato, y su consiguiente compresión, podría ayudar a las comunidades a aprender mejor los propósitos del dato, con quienes interactúan y cómo y cuándo les afecta, durante este ciclo en sus múltiples impactos.

Bibliografía

- Abriendo Datos, Flacso Chile. (2021). Obtenido de <https://www.abriendodatos.org/verano-datos-abiertos-flacso-chile>
- Alonso, Julio. (04 de marzo de 2021). Centrarse en la comunicación pública, los mandatos legales y la ética de los datos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=utx6T9Xfyck>
- Alzamora, Cristián. (04 de marzo de 2021). Centrarse en la comunicación pública, los mandatos legales y la ética de los datos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=utx6T9Xfyck>
- Blanco, Benjamín. (18 de marzo de 2021). Desarrollo de habilidades, sostenibilidad y datos subnacionales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=zx7xSDmVgOs>
- Canales, María P. (abril de 2021). (P. Urriola, Entrevistador)
- Colombara, Ciro. (25 de febrero de 2021). Responsabilidad de datos y nuevas formas de colaboración, hacia una mirada constitucional. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=MaXaZ8TLDpU>
- Donoso, Lorena. (18 de febrero de 2021). Carta Digital y los nuevos contornos de tercera ola de Datos abiertos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=dLtuV6CD_rk&t=1s
- Frena la Curva. (4 de marzo de 2021). Documental “Frena la curva”. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=ErumhHWvZhM>

3.- Corresponde a una serie de blogs del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología de EE. UU, que ofrece una introducción a la privacidad diferencial y una guía de implementación práctica.

Mayor información en: <https://www.nist.gov/blogs/cybersecurity-insights/differential-privacy-privacy-preserving-data-analysis-introduction-our>

- Garrido, Catalina. (18 de marzo de 2021). Desarrollo de habilidades, sostenibilidad y datos subnacionales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=zx7xSDmVgOs>
- González, Felipe. (abril de 2021). (P. Urriola, Entrevistador)
- Innerarity, Daniel. (18 de febrero de 2021). Carta Digital y los nuevos contornos de tercera ola de Datos abiertos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=dLtuV6CD_rk&t=1s
- Jiménez, José L. (11 de marzo de 2021). El impacto de COVID-19 en los estados, localidades y empresas. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=ecke_pl7nO4
- Moreno, Daniela. (18 de febrero de 2021). Carta Digital y los nuevos contornos de tercera ola de Datos abiertos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=dLtuV6CD_rk&t=1s
- Negri, Claudia. (25 de febrero de 2021). Responsabilidad de datos y nuevas formas de colaboración, hacia una mirada constitucional. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=MaXaZ8TLDpU>
- National Institute of Standards and Technology. (27 de julio de 2020). Differential Privacy for Privacy-Preserving Data Analysis: An Introduction to our Blog Series. En: <https://www.nist.gov/blogs/cybersecurity-insights/differential-privacy-privacy-preserving-data-analysis-introduction-our>
- Noveck, Beth. S. (2017). Ciudadanos inteligentes, estado más inteligente: las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- OpenDataCharter. (2015). CARTA INTERNACIONAL DE DATOS ABIERTOS. Obtenido de <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- Reyes, Patricia. (04 de marzo de 2021). Centrarse en la comunicación pública, los mandatos legales y la ética de los datos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=utx6T9Xfyck>
- Schubert, Nicolás. (11 de marzo de 2021). El impacto de COVID-19 en los estados, localidades y empresas. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=ecke_pl7nO4
- Scrollini Mendez, Fabrizio. (25 de febrero de 2021). Responsabilidad de datos y nuevas formas de colaboración, hacia una mirada constitucional. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=MaXaZ8TLDpU>
- Unión Europea. (2016). Reglamento General de Protección de Datos. Obtenido de http://travesia.mcu.es/portalnb/jspui/bitstream/10421/9133/1/Regla_UE_679_2016.pdf
- Verhulst, S., Young, A., Zahuranec, A., Ariel Aaronson, S., Calderon, A., & Gee, M. (octubre de 2020). OpenDataPolicyLab. Obtenido de <https://opendatapolicylab.org/images/odpl/third-wave-of-opendata.pdf>
- Yee, Karla. (18 de marzo de 2021). Desarrollo de habilidades, sostenibilidad y datos subnacionales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=zx7xSDmVgOs>
- Zapata, Enrique. (18 de febrero de 2021). Carta Digital y los nuevos contornos de tercera ola de Datos abiertos. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=dLtuV6CD_rk&t=1s

1.3 Desarrollo de habilidades, sostenibilidad y datos subnacionales

Carlos Carrasco Muro



1. Habilidades en la sociedad de la información

Cuando se habla de habilidades, en una época marcada por el uso de los datos y la transparencia de la información, resulta importante no confundir habilidades con herramientas. Esto es algo, que ya advertía, el filósofo coreano Byung-Chul Han (2013:50), donde se sostiene que la información y la comunicación por sí solas, no esclarecen ni generan verdad o conocimiento alguno. En ese sentido, una de las premisas iniciales para abordar la generación de habilidades en el uso de herramientas digitales y la gestión de datos, se trata de aprender a usar la información, especialmente si se pretenden tomar decisiones que impacten en millones de personas a corto o largo plazo.

En América Latina y el Caribe, a pesar de los avances en la última década, todavía quedan muchos desafíos pendientes en torno al desarrollo de esas habilidades digitales. Uno de esos desafíos se trata del acceso a Internet. Según la CAF (2020:10), la digitalización de la región presenta profundas desigualdades, mientras en Chile se proyecta una penetración de Internet cercana al 82%, en el vecino país de Bolivia, esa cifra baja a 58% y en países como El Salvador, solo alcanza 45%.

Pero, no solo se trata del acceso al Internet, sino para que se usa. La mayoría de los hogares latinoamericanos solo utilizan la red para comunicarse y postear en redes sociales. En una escala del 1 al 100, en el Índice de Resiliencia Digital mencionado por CAF (2020:19), basado en la cantidad de descargar de apps educativas, comercio electrónico y fintech, se muestra que el promedio en la región es de 30,70, no obstante el promedio de los países de la OCDE se encuentra en 53,78. A pesar de ello, Chile se encuentra en una posición ventajosa con un promedio de 41,78, pero aún lejos del promedio de la OCDE.

Bajo este panorama, se puede concluir que un primer paso para el desarrollo de las habilidades, se trata de las condiciones preexistentes respecto al acceso a Internet y el uso que se le pueda dar. No es posible hablar de las cinco estrellas de los datos abiertos de Tim Berners-Lee o las bondades de la digitalización; si todavía existen segmentos de la población que no están conectados o no poseen el conocimiento adecuado sobre el uso de Internet.

Existe una hoja de ruta planteada en noviembre de 2020, que puede servir de guía. En la Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, se publicó la Agenda Digital-eLAC2022, donde se acordaron 39 objetivos en 9 áreas para avanzar en la digitalización de la región.

1	Infraestructura digital	5 Objetivos
2	Transformación digital y economía digital	5 Objetivos
3	Gobierno Digital	3 Objetivos
4	Inclusión, competencias y habilidades digitales	6 Objetivos
5	Tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible	4 Objetivos
6	Confianza y seguridad digital	3 Objetivos
7	Mercado digital regional	2 Objetivos
8	Cooperación regional digital	4 Objetivos
9	Enfrentar la pandemia y facilitar la recuperación y reactivación económica	7 Objetivos

Agenda Digital de América Latina y el Caribe. Fuente: CEPAL (2020)

Entre los elementos más relevantes de esta agenda, se destaca la necesidad de una infraestructura digital que permita mayor conectividad, especialmente en las zonas rurales y semiurbanas.

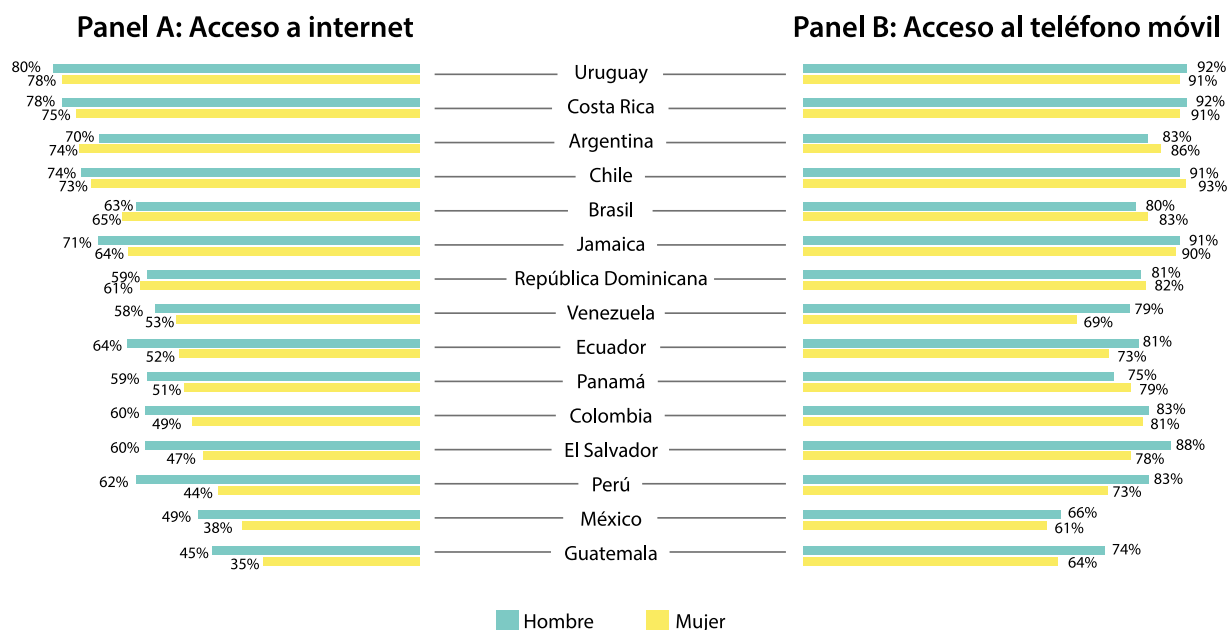
Para lograr aquello, se requiere de la coordinación de los proveedores de los servicios de banda ancha, los gobiernos locales y la sociedad civil. No es una tarea que dependa de un solo actor.

También, se indican recomendaciones para incorporar habilidades digitales y competencias en ciencias, tecnologías, ingeniería y matemáticas en los sistemas educativos, empresas y gobiernos. Se debe entender que la capacitación a nivel digital debe ser un proceso permanente, especialmente considerando que luego de la pandemia por COVID-19, la región aceleró su proceso de digitalización, a pesar de las desigualdades.

Sin perjuicio de lo anterior, la incorporación de estas nuevas habilidades digitales debe ir acompañada con enfoques multidisciplinarios que contengan perspectiva de género y de juventudes. Además, se deben considerar los retos adicionales de comunidades tradicionalmente marginadas como las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Según la CEPAL (2020: 130), el acceso a Internet por parte de las personas afrodescendientes no alcanza ni 50% en 4 de 5 países analizados (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú). Según el BID (2020:5), las brechas de acceso a Internet en la región entre hombres y mujeres, demuestran un acceso menor hacia las mujeres. Entre 2017 y 2018, el porcentaje de acceso a internet fue de 63% para hombres y de 57% para mujeres; y en el caso del acceso y uso del teléfono móvil fue de 83% para hombres y de 80% para mujeres.

HETEROGENEIDAD DE BRECHAS DE ACCESO EN ALC



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2020)

Si bien en la región, la tarea todavía es grande en cuanto a la reducción de la brecha de género digital, en el caso de Chile, la diferencia es la menor de todas con solo 1 punto porcentual. Sin embargo, los datos pueden ocultar, el “para qué se usa”, comentado anteriormente.

Por esa razón, en medio de un nuevo panorama social y político que atraviesa el país con la redacción de una nueva Constitución, cuando se habla de habilidades digitales, se debe enfocar un desarrollo de nuevas capacidades hacia segmentos marginados socialmente. Por ejemplo, las mujeres jóvenes se deben tratar como un grupo prioritario para la inclusión. Ya existen casos exitosos, que resulta importante replicar, ese es el caso de Valentina Juliette, programadora chilena de 19 años, que a través de su organización la “Asociación de Mujeres Jóvenes por las Ideas”, se encuentra brindando capacitaciones gratuitas para reducir las brechas de género en diversos temas como computación, astronomía, inteligencia artificial o ciencias básicas. Actualmente, Valentina es apoyada por ONU Mujeres. Sin embargo, el caso de esta joven destaca, porque se trata de la excepción a la regla. No existe información sobre el nivel de incidencia de jóvenes y niñas en el uso de las herramientas digitales.

Una buena política pública debe plantearse la creación de un ecosistema, donde más mujeres como Valentina puedan involucrarse en las áreas digitales, especialmente en cuanto a programación y uso de datos se refiere. Al mismo tiempo, este ecosistema debe tener un espacio de diálogo político. La digitalización es un área transversal en las sociedades del siglo XXI y la vocería debe ser representativa de su diversidad. Un ejemplo reciente de participación política que busca generar nuevos espacios habilitadores, se trata de Barbarita Lara, tecnóloga reconocida por el MIT oriunda de Viña del Mar, que se postuló como candidata independiente a la Convención Constituyente.

Se puede afirmar que ante un nuevo panorama que se abre para Chile y que puede marcar un precedente para el resto de la región de América Latina y el Caribe, se deben generar nuevas habilidades digitales, sobre la base del desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones; nuevas capacitaciones no limita-

das solo a los espacios educativos; y la creación de un ecosistema digital, que considere las perspectivas multisectoriales y la participación política como elementos fundamentales.

2. Gobernanza de datos abiertos y datos subnacionales

Junto con un adecuado desarrollo de nuevas habilidades digitales, los Estados tienen la obligación de brindar una adecuada gobernanza de datos que sea abierta y sostenible. En este punto, no hay una única respuesta, sobre todo en América Latina y el Caribe, donde existe poca estandarización de los datos entre instituciones públicas y entre países.

Sin embargo, el Barómetro de Datos Abiertos de América Latina de 2020 gestionado por la ILDA brinda un *minimum communia* de los elementos básicos que los países deben ofrecer, en cuanto a disponibilidad y apertura de datos. Este estudio cubre 24 países y clasifica a los gobiernos según: 1) Preparación para iniciativas de datos abiertos; 2) Implementación de programas de datos abiertos; y 3) Impacto que los datos abiertos están teniendo en las empresas, la política y la sociedad civil. Para llegar a esta clasificación, también se identifican y analizan 15 conjuntos de datos:

1	Mapa
2	Propiedad de la tierra
3	Censos
4	Presupuesto Gubernamental
5	Gasto Público
6	Registro de Compañías
7	Legislación
8	Horarios de Transporte Público
9	Comercio Internacional
10	Desempeño del Sector Salud
11	Desempeño de Educación Primaria y Secundaria
12	Estadísticas de Delitos
13	Estadísticas Ambientales Nacionales
14	Resultados de Elecciones Nacionales
15	Contratos Públicos

Conjunto de datos analizados para el Barómetro de Datos Abiertos. Fuente: ILDA (2020)

En el caso particular de Chile, este se ubica en el puesto número 6 de 24, un puesto nada despreciable, pero permite conocer cuáles son los principales desafíos del país, en cuanto a la gobernanza y disponibilidad de datos. El primer aspecto que se puede identificar son aquellos conjuntos de datos, que no están disponibles o tienen una calidad poco adecuada, resaltando: a) los datos de propiedad de tierra; y b) los datos de los registros de compañías. Si algo tienen en común estos datos es que sirven para conocer grados de concentración económica e identificación de grupos de poder. Esto representa una falta de transparencia, especialmente en momentos, donde los registros de dueños finales se están volviendo fundamentales para combatir la corrupción, el lavado de dinero e inclusive el financiamiento al terrorismo. Además, hay precedentes importantes en Chile como la Propuesta N° 11 del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018 -2020, que comprometía la creación de un Registro Público de Beneficiarios Finales. Sin embargo, este compromiso no se cumplió.

Además de las deficiencias respecto a los conjuntos de datos, el Barómetro brinda un puntaje a nivel de impacto, considerando este, como la existencia de evidencia que la apertura de datos ha tenido un impacto positivo a nivel político, social y económico. En el caso de Chile, obtuvo un puntaje de 26,67 sobre un total de 100.

	Puntuación (sobre 100)	Preparación (sobre 100)	Implementación (sobre 100)	Impacto (sobre 100)
	Se trata de una evaluación general de la prevalencia de iniciativas de datos abiertos	La disposición de los Estados, los ciudadanos y los empresarios para asegurar los beneficios de los datos abiertos	La medida en que los gobiernos de cada país publican datos accesibles, oportunos y abiertos	La medida en que existen pruebas de que la divulgación abierta de datos por parte del gobierno del país ha tenido repercusiones en diversos ámbitos del país
Chile	54	61,00	75,67	26,67

Punta de Chile en el Barómetro de Datos Abiertos. Fuente: ILDA (2020)

Ante este panorama existen dos posibilidades. El primer escenario plantea una falta de utilización de los datos por parte de la sociedad civil, emprendimientos e instituciones públicas. Esto representaría la existencia de una brecha sobre educación digital que resulta importante abordar, no solo como política pública, sino bajo el paradigma de desarrollar un ecosistema digital fuerte. El segundo escenario plantea una ausencia de reportabilidad sobre la utilización de datos por parte de empresas, organismos públicos y organizaciones ciudadanas en general. Esto representaría una carencia a nivel de la política pública o del ecosistema digital al no ofrecer un espacio de diálogo, que permite compartir la experiencia, problemas y desafíos de utilizar datos abiertos en Chile.

Pero, más allá de las implicaciones prácticas que pueden tener estas dos posibilidades, existen elementos comunes que son necesarios abordar. En primer lugar, se puede notar una falta de gobernanza de datos. El Estado chileno no tiene un Director de Datos (Chief Data Officer) que pueda dictar una política pública sobre la utilización y reutilización de los datos. Además, en la práctica, algunas atribuciones se encuentran distribuidas entre la división de Gobierno Digital del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y el Consejo para la Transparencia (institución pública autónoma). Este problema no es nuevo, ya para 2016 en el informe Estudio para una Gobernanza Digital en Chile, se planteaba esta necesidad. Si existiera un Director de Datos, se podría conocer con mayor detalle el grado de utilización de los datos abiertos y cuáles son las principales carencias formativas que puede tener la ciudadanía y las instituciones del Estado para saber usar los datos abiertos.

En segundo lugar, se trata sobre la carencia de un ecosistema digital fuerte. No existe un espacio creado por el mundo privado, la sociedad civil o el Estado, que permita el intercambio de experiencias sobre la utilización de datos abiertos. Esta falta de comunicación puede ampliar las brechas respecto a la inclusión digital. Resulta necesario abrir el conocimiento. Esto podría representar nuevas oportunidades económicas, ideas innovadoras para los problemas sociales más urgentes y una mayor transparencia o contraloría ciudadana hacia las instituciones públicas y sus representantes.

Se pueden ubicar diversas experiencias globales para abordar estos desafíos. No obstante, antes de abordar cuál puede ser la opción más adecuada, se debe abordar la gobernanza de datos abiertos como una política de Estado, donde exista un acuerdo amplio entre todos los actores políticos y las comunidades de expertos. En un contexto mediado por la tecnología para casi todas las interacciones sociales, este debate tiene el mismo grado de importancia que la política exterior de un país o las acciones globales por el clima. Es decir, se trata de una conversación que no puede esperar, sino que requiere de una mayor urgencia.

3. Sostenibilidad

Finalmente junto a la importancia de una gobernanza de datos, se debe abordar la sostenibilidad de un ecosistema de datos abiertos. Abrir la información genera costos al Estado, este es un precio que paga la ciudadanía, a través de los impuestos. Sin embargo, también puede generar beneficios económicos, especialmente si los datos son utilizados por actores públicos o privados para brindar nuevos productos y servicios. Por esa razón, resulta importante implementar sistemas que permitan brindar cierta sostenibilidad. El primer paso para conseguir una sostenibilidad adecuada, se trata de determinar cuánto es el valor de los datos abiertos. En Chile y en general en América Latina y el Caribe es un aspecto que poco se ha tratado. No obstante, existen antecedentes en Europa que pueden sugerir una hoja de ruta. En el informe *The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe* (2020), se indica cómo a través de un enfoque mixto de observaciones y cálculos micro y macroeconómicos con fuentes primarias y secundarias, se pudo medir el impacto económico de los datos abiertos.

En este estudio de la Comisión Europea y el Portal Europeo de Datos se estima que el mercado de los datos en Europa alcanzó beneficios por 184.450 millones de euros en 2019, y se espera que alcance los 200.000 millones en 2025. También, se muestra el nivel de impacto social y ahorro de costes que la utilización y reutilización de datos representa. Pero, quizás el aspecto más relevante que podemos tomar de la experiencia europea son los sectores de la economía donde se puede crear más valor. Estos sectores se dividen en sectores de alto impacto, cuya evidencia ya demuestra generación valor a partir de los datos abiertos; y los sectores de gran potencial, en donde todavía existe oportunidad de generar mayor valor:

Sectores de Alto Impacto	Sectores de Gran Potencial
1. Administración Pública	5. Agricultura
2. Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	6. Servicios Financieros y Seguros
3. Información y Comunicación	7. Salud
4. Transporte y Almacenamiento	8. Educación
	9. Comercio mayorista y minorista
	10. Actividades Inmobiliarias

Sectores de la economía para la generación de valor. Fuente: Comisión Europea (2020)

Bajo este panorama, Europa se encuentra en un proceso de mejorar aspectos de calidad y cantidad de datos abiertos; avanzando en su reutilización para que la colaboración público-privada pueda generar un mayor valor económico, pero sin dejar de considerar los desafíos éticos que implica como por ejemplo, el uso de datos personales.

Europa puede determinar el valor de sus datos, no solo porque existe un ecosistema que sabe aprovecharlo, sino porque existe una legislación que permite dicho desarrollo, a través de leyes como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) aplicado desde el 2018, pero cuyos antecedentes se pueden ubicar hasta Convenio sobre Datos Personales del Consejo de Europa de 1980.

En Chile, si bien existen legislaciones como la Ley 19.628 sobre la protección de la vida privada y la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, estas resultan insuficientes para consolidar unas bases que permitan el desarrollo de un ecosistema de datos abiertos que sea sostenible y respetuoso de la privacidad. Por ejemplo, en el año 2020, el Ministerio de Salud lanzó la aplicación “CoronaApp” para hacer seguimiento a las personas con COVID-19. Sin embargo, diversos activistas digitales y periodistas denunciaron problemas en la protección de datos y vacíos en los términos y condiciones. Si hubiese una ley más moderna, quizás parte de los vacíos se hubiesen podido solucionar. De igual manera, se desconoce cuántos recursos se ahorraron o se gastaron por el uso de esta aplicación desde un enfoque global. Si hubiese estudios sobre el impacto económico de estas aplicaciones, quizás se pudiese determinar un mejor presupuesto para su uso y probarlo en otras áreas de la atención sanitaria y social.

Por estos motivos, si se quiere desarrollar una sostenibilidad de los datos abiertos en Chile, resulta necesario avanzar en dos elementos fundamentales: 1) Actualización de marcos legales para la utilización y reutilización de datos; y 2) Gestión de estudios sobre el impacto económico de la utilización de los datos abiertos. En un momento, donde se debate una nueva Constitución para Chile, estos elementos deben formar parte de la discusión, ya que su incidencia puede tener un impacto en diversos sectores de la economía y segmentos de la ciudadanía.

Pero, la tarea no termina en Chile. Los mercados latinoamericanos a nivel de países son pequeños, si se quiere aprovechar mejor el uso de los datos abiertos, resulta importante desarrollar estos dos elementos a nivel regional, a través de legislaciones estandarizadas que permitan la creación de cadenas de valor dentro de la economía digital y conocer su impacto económico. Para llegar a esto, el asunto sobre los ecosistemas de datos abiertos deben incluirse en las conversaciones políticas a alto nivel, ya que hablar de datos abiertos, significa hablar de gobernabilidad, democracia y futuro, especialmente bajo la cosmovisión actual que se está creando. No se puede perder más tiempo.

Bibliografía

- Agüero A., Bustelo M. y Viollaz M. 2020. ¿Desigualdades en el mundo digital?: Brechas de género en el uso de las TIC. Banco Interamericano de Desarrollo – BID
- Barros A., Campero. T y Cabello P. 2016. Estudio para una gobernanza digital en Chile. Ministerio de Hacienda - Ministerio Secretaría General de la Presidencia. República de Chile.
- Bordachar M. y Contreras P. 2020. Problemas de protección de los datos personales de la aplicación “CoronApp”. CIPER.
- Byung-Chul Han. 2013. En el enjambre. Berlín, Alemania. Herder Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. 2020. Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. 2020. Agenda Digital para América Latina y el Caribe-Elac2022. Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información.
- Comisión Europea y el Portal Europeo de Datos. 2020. The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe.
- Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos – ILDA. 2020. Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe.
- Katz R., Jung J. y Callorda F. 2020. El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19. Banco de Desarrollo de América Latina – CAF.

1.4 Centrarse en la comunicación pública, los mandatos legales y la ética de los datos

Lorena Donoso Abarca



Bajo el concepto de comunicación pública se engloba el “conjunto fenómenos de producción, tratamiento, difusión y retroacción de la información que crea y orienta los debates y los temas públicos; la comunicación pública entendida no solamente como el quehacer de los medios, sino también de las instituciones, las empresas, los movimientos y los grupos que intervienen en la plaza pública”.

Desde esta perspectiva, la comunicación pública adquiere relevancia como herramienta al servicio de la construcción del discurso y, por esa vía, la modificación del curso de la realidad (o su perpetuación). Por tanto, el acceso a los medios de comunicación, como amplificadores de la opinión deja de ser un tema meramente de mercado, o de libre ejercicio de una actividad económica, constituyéndose en una de las bases del sistema democrático.

La sociedad civil reclama tener un espacio en la comunicación pública, ya sea a través de la propiedad de los medios o a través de reglas de pluralismo informativo. En nuestro entorno, estas reglas son deficitarias, lo que se debe en parte a una alta concentración de los medios en manos de grandes poderes económicos y a un modelo de financiamiento de los medios de comunicación que no incluye la financiación estatal de la función pública comunicativa.

Como agravante, en nuestro entorno no se prevén reglas en cuanto a que los medios deban declarar a la ciudadanía las ideologías e intereses a los cuales responden. Tampoco se restringe la propiedad extranjera de los medios de comunicación. Esto conlleva que las informaciones y discursos se presenten a la ciudadanía como neutros, cuando en realidad son transportadores de estas ideologías e intereses, tiñendo la realidad que se presenta como objetiva. No abogamos en este sentido por la imposición de mecanismos de control de los discursos, sino medidas que permitan transparentar los intereses que los inspiran.

Como una manzana envenenada que es saboreada inofensivamente, la ciudadanía no percibe la importancia de la normativa sobre comunicación pública como uno de los pilares del desarrollo social, económico y político.

De hecho las personas no advierten la relación entre el discurso amplificado por los medios y sus derechos. A vía ejemplar, las personas tienen claro que sus derechos laborales y sindicales tienen un bajo desarrollo en nuestro entorno, pero no son capaces de relacionar que los medios no dan noticias sobre huelgas, ni desarrollan en profundidad las problemáticas que subyacen a las demandas laborales de los trabajadores, menos aún tratan de elaborar soluciones.

Como señalamos, esto se debe en parte a que los medios se encuentran en manos del poder económico y los que no, están atrapados en un modelo según el cual deben vivir del avisaje. Por tanto, no informan aquellos hechos que puedan disgustar a los avisadores, porque ello representa, al final del día, no contar con medios para su sustentabilidad.

En este círculo vicioso, las audiencias han huido a las redes sociales y sistemas de tráfico de información que no obedecen a estándares informativos e incluso en muchos casos carecen de estándares éticos. Las Fakes News se han tomado las redes, y gracias a los algoritmos de tratamiento de la información personal, son capaces de encontrar a las personas que, ya sea porque son crédulas, o porque se han desencantado de los medios tradicionales, están dispuestas a amplificar estos discursos.

En este escenario, desde la gobernanza de los datos cabe sostener que el acceso a la información de fuentes fidedignas permitiría no sólo contrastar los discursos, sino generar aquellos que permitan transparentar los hechos y, con ello, incluso modificar aquellos discursos hegemónicos a los que nos hemos acostumbrado y que parecen verdades irrefutables. Desde esta visión, la apertura de los datos no es sólo un imperativo jurídico, sino además ético y político.

Sostenemos por tanto que si bien es relevante comprender el valor económico del dato, incluyendo los datos personales, estimamos que debemos diferenciar la mirada del dato como insumo económico, que permite desarrollar las industrias dentro del marco de la sociedad hiperconectada, con el valor del dato y la información como un insumo intelectual, para la comprensión del medio, al servicio de la comunicación pública, asociada a la posibilidad de orientar el discurso e incluso cambiar los hechos que aparecen como indefectibles.

En una mirada cortoplacista e instrumental, puede parecernos muy acertado sostener que los datos personales son una especie de petróleo, u oro del Siglo XXI, en el sentido que pueden dar un impulso económico a las sociedades que tienen buenas reglas de gobernanza de la información en general y de los datos personales en particular. Sin embargo esta visión de los datos, como insumo al servicio de la economía es la que nos ha llevado a la situación de estancamiento normativo e inseguridad jurídica.

En efecto, la ley de Protección de Datos Personales, 19.628, si bien se tituló “protección de la vida privada” en realidad debió llamarse “regula el mercado del tratamiento de datos personales”. Con ella no se buscaba proteger a las personas sino contribuir a transparentar la información sobre morosidades de las personas, con la finalidad de que la industria financiera pudiera predecir de mejor manera los comportamientos de pago de las personas para asignarle un factor de riesgo comercial.

No se buscaba garantizar el pleno respeto a los derechos de las personas, o al menos así no quedó reflejado en la ley. La acción de Habeas Data en sede civil ha resultado poco efectiva, porque tiene barreras de entrada tales como la necesidad de comparecer patrocinada por abogado, contar con las pruebas de la conducta infractora, que han dificultado su ejercicio. Asimismo, la ley no considera un régimen infraccional robusto, que realmente desincentive el incumplimiento de los principios de tratamiento de datos personales. A lo sumo se considera una pequeña indemnización de perjuicios que escasamente cubriría los costos de la litigación.

La paradoja está en que para construir discursos es necesario el acceso a los datos, pero este imperativo debe equilibrarse con la necesidad de salvaguardar los derechos de las personas que son titulares de esos datos, eso se logra a través de una institucionalidad adecuada, un régimen infraccional robusto y también, por qué no decirlo, con una estrategia de formación seria, encaminada a que quienes utilizan los datos personales conozcan y cumplan con las normas y principios de tratamiento de datos.

El acceso igualitario al dato como insumo para los efectos de que todas las personas tengan la oportunidad de reutilizarlo para los efectos de generar su propio valor público, su propio discurso, es un imperativo que debiera inspirar el rol del constituyente. Sin embargo, estamos sumidos en un modelo de privatización de los datos en manos de las empresas que han establecido sistemas de acopio de información respecto de las personas, arman y mantienen bases de datos que atesoran como uno de sus principales insumos a la hora de lograr posiciones de mercado relevantes, gracias al conocimiento que tienen de los clientes. Este hecho también ha condicionado un discurso, el de la protección de los datos de clientes como una condición del contrato que mantienen con ellos, ocultando que la principal motivación no era altruista sino fundada en las razones económicas que hemos esbozado.

Otro aspecto que no podemos soslayar es el de la institucionalidad. Desde que se dictó la ley de Protección de Datos, hasta hoy en día, han habido al menos dos intentos de que el Servicio Nacional del Consumidor tenga alguna atribución en materia de protección de datos. Lo mismo ha pasado con el Consejo de la Transparencia. En este tiempo, solo en el proyecto de ley que se inició por mensaje de la presidenta Bachelet en su segundo mandato, tuvo la lucidez de proponer la creación de una Agencia de Protección de Datos, como organismo técnico y autónomo, conforme exigen los estándares internacionales.

Sin embargo, vía indicación, en el gobierno del Presidente Piñera se volvió a la idea de consagrar como institución garante al Consejo para la Transparencia, organismos que no cuenta las competencias técnicas que le permitan comprender cómo se perfila una persona, cómo funcionan los algoritmos, cómo se obtienen los datos a través de redes sociales. Organismo que si bien realiza una buena labor en materia de acceso a la información pública, se ha empeñado en aplicar la normativa de transparencia y protección de datos como si fueran caras de una misma moneda, lo que no es efectivo.

Una autoridad de control de protección de datos, debe ser capaz de fiscalizar, pero sobre todo debe a su vez también de enseñar y educar a las personas en cómo hacer un tratamiento de datos ético y legal, incluso para hacer negocios. A vía ejemplar, esta es una de las principales funciones de la Agencia Española de Protección de Datos: ellos dan asesorías y consultorías gratis a todas las empresas españolas para que hagan el tratamiento de datos personales de acuerdo al marco jurídico europeo, premian la difusión de documentos que permitan a las personas conocer la normativa de Protección de Datos, y por tanto funcionan como mecanismo de Fomento y de garrote, en un buen equilibrio. Este mismo modelo lo han empleado los españoles en materia de en ciberseguridad con INCIBE.

En resumen, la comunicación pública requiere acceso a datos, el libre emprendimiento también. Los datos son el petróleo del Siglo XXI, traen consigo progreso social, pero esto se logrará en la medida que su gestión se realice con respeto a los derechos fundamentales. Pero para que ello suceda es necesario el establecimiento de un modelo institucional adecuado.

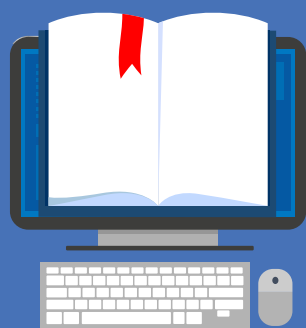
Bibliografía

- BECHAMP, Michel (1995) Communication politique et entreprises. Quelques repères théoriques, Hermès, Paris: Éditions du CNRS – (dir.) (1991) Communication publique et société. Repères pour la réflexion et l'action, Montréal : Gaëtan Morin éditeur. XIII
- Boletín Nos. 11.144-07 Y 11.092-07, REFUNDIDOS

2

Responsabilidad de datos

y nuevas formas
de colaboración,
hacia una mirada
constitucional



2.1 Datos Abiertos como bienes públicos

María Jaraquemada Herreda y Fabrizio Scrollini Mendez



1- Contexto

Chile está inmerso en un proceso constituyente, dentro del cual se discutirán materias tan relevantes como el rol del Estado⁴, derechos y libertades constitucionales y su garantía y protección, así como la necesidad o no de regular algunos organismos especializados, fuera de los clásicos tres poderes del Estado. Esta discusión permitirá tener una mirada a muchos derechos o libertades “clásicas” que ya están en la Constitución actual, pero con una visión del siglo XXI donde la tecnología ha irrumpido fuertemente y se relaciona de manera virtuosa o como una amenaza para estos derechos o libertades⁵.

En los últimos diez años han emergido un creciente grupo de estudios denominados “constitucionalismo digital” (digital constitutionalism por su referencia en inglés). La mayoría de estos estudios busca entender la evolución que Internet ha tenido en los marcos constitucionales de los países. Chile hoy se encuentra en una posición única para ser parte de estas discusiones que también se están dando en otras latitudes y que se han vuelto más relevantes en plena pandemia COVID-19 donde el acceso a internet y su uso para distintas actividades y ejercicios de derechos —como el acceso a la educación o a la salud—, se ha hecho casi imprescindible y donde el impacto de determinadas tecnologías digitales y sus implicancias en términos de gobernanza comienzan a ser más claros.

La evolución en las telecomunicaciones, la aparición de internet y la subsecuente digitalización e interconexión de nuestras vidas a nivel global presentan desafíos únicos para los Estados nacionales, en particular en cuanto a garantizar los derechos de la ciudadanía. Desde hace 30 años, un enfoque de regulación mínima a nivel global, permitió la evolución de mercados globales de bienes y servicios, la explosión de plataformas globales capaces de almacenar datos personales a los efectos de ser mercantilizados con diversos fines y la ampliación de oportunidades en materia de libertad de información, comercio, servicios, educación y virtualmente toda actividad humana. Los crecientes y documentados casos acerca del impacto de las plataformas digitales en la vida personal y política de los Estados, hacen necesario reevaluar estas situaciones que migrarán de la esfera del derecho privado, al derecho público y dentro del derecho público a la discusión constitucional.

4.- Actualmente la Constitución regula algunas de estas entidades autónomas, como el Ministerio Público, Contraloría General de la República, CNTV, Banco Central, entre otros. Asimismo, hay una serie de autonomías legales, como el Consejo para la Transparencia, Instituto Nacional de Derechos Humanos, que aspiran a ser autonomías constitucionales.

5. Tales como el derecho a sufragio, derecho a acceder a la información pública, derecho a la privacidad, entre otros.

Lo anterior nos abre varias interrogantes frente a una nueva Constitución: ¿Qué implica el deber de publicidad del Estado y la garantía del derecho de acceso a la información pública? ¿Implican el deber del Estado de publicar la información en formatos de datos abiertos, como lo ha hecho la constitución de México⁶? ¿Es esto necesario y útil? ¿Le cabe algún rol al Estado en proteger los datos personales frente a la inteligencia artificial, la automatización de datos y el uso masivo de tecnologías? Si creemos que sí, ¿qué rol? Y, por último, ¿cómo se garantiza el deber de no discriminación en el acceso a servicios públicos frente a los sesgos que puede tener el uso de tecnologías e inteligencia artificial? ¿Corresponde esto a una entidad específica y autónoma? ¿Existe un derecho humano a acceder a internet y debe el Estado garantizar este derecho⁷?

En este breve artículo abordamos tres temas que nos parecen importantes para la discusión constitucional en Chile, a los efectos que puedan contribuir a las consideraciones en el proceso constituyente. La tentación natural es que todos los temas encuentren un lugar en la nueva Constitución. Nuestra perspectiva es que no necesariamente debe ser así. Sin embargo, sí es importante que el proceso incluya una discusión extensa, para que el mismo informe las futuras interpretaciones de la Constitución que harán los poderes del Estado, así como su concreción en legislaciones que desarrollen derechos, principios o reglas constitucionales.

Primero, abordamos el rol del Estado en la era de los datos, explicando la relevancia del tema en el marco del proceso constituyente en el marco de considerar los datos como un bien común. En segundo lugar, exploramos aspectos vinculados a la transparencia del Estado, en cuanto a su doble vertiente de principio y derecho y sus implicancias en la era digital. Tercero exploramos aspectos vinculados a los derechos personales y el rol del Estado. Finalizamos con una serie de preguntas y reflexiones para el proceso constituyente y sus participantes. Probablemente no podamos resolver todas estas interrogantes en las páginas que siguen, pero intentaremos aportar con reflexiones que contribuyan a esta discusión tanto en Chile como en otros países.

2. El rol del Estado en la era digital

El Estado es un agente nodal en nuestras sociedades. Por nodal, nos referimos a que recolecta datos sobre una gran cantidad de actividades y personas y, consecuentemente, posee capacidad para registrar, analizar y eventualmente accionar sobre estos datos en tareas de control y protección de su población. El Estado no es el único actor que recolecta datos a gran escala. También lo hacen grandes plataformas de internet (e.g. Google, Facebook, Twitter), así como empresas de procesamiento de pagos, datos geográficos y un largo etcétera. El Estado es hoy actor nodal en un gran concierto de actores con capacidades para recolectar y utilizar datos, pero aún mantiene para sí el poder regulatorio y el monopolio del uso de la fuerza, lo que lo hace particularmente relevante. Mantiene información sobre nuestro patrimonio, nuestra educación, salud, acceso a beneficios sociales, si votamos o no, entre otras muchas otras. Mucha de esta información, es de carácter personal, como aquella que se refiere a nuestra salud y en plena pandemia ha abierto dis-

6. El acceso abierto a la información se establece en la Constitución mexicana en una serie de sus normas, tales como el Artículo 3ro sobre el derecho a la educación señalando en su numeral V que “El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes...”; el Artículo 28, en el numeral IX, establece que “Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos”, relativos a la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Ver en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

7. La Constitución mexicana, en su artículo 6to, párrafo tercero así lo hace: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”. En Chile, existen una serie de proyectos de ley con el mismo objetivo. Ver, por ejemplo: Boletín N° 13922-07, 11037-07

cusiones sobre sus usos y la posible colaboración con la academia o entidades del sector privado para un combate más efectivo con el COVID-19⁸.

Lo que ha cambiado desde la discusión de nuestras primeras constituciones en América Latina, es el valor que los datos tienen, desde un punto de vista comercial y político, así como la internacionalización de este fenómeno. A modo de ejemplo, las principales empresas que hoy cotizan en la bolsa de Nueva York, Hong Kong y Londres se encuentran de una u otra manera vinculadas al uso de datos, en general de carácter personal. La pandemia ha demostrado como alguno de estos actores disponían de datos sobre la movilidad de las personas, que pusieron al servicio de los Estados para planificar medidas no farmacológicas de intervención en la pandemia tales como cuarentenas, restricciones a la movilidad, etc. En muchos casos incluso estos actores tenían mejor información que los propios Estados. De igual manera, los Estados no se encuentran en igualdad de condiciones frente a los llamados “Gigantes digitales”, particularmente debido a que no pueden hacer valer su regulación más allá de sus fronteras, mientras los gigantes digitales si pueden hacerlo y, es más, pueden escoger tener la sede de sus operaciones allí donde estas regulaciones le sean más beneficiosas en términos impositivos o en materia de derechos.

Nuestra propuesta inicial es que se consideren los datos generados en su territorio como un bien público, y consecuentemente se obliguen a recoger, estructurar y compartir los mismos conforme las reglas que establece un Estado de Derecho⁹. De esta manera, el Estado deberá abrir sus datos cuando lo requieran sus funciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, protegerlos e impedir determinados usos cuando lo requieran los principios correspondientes en materia de derechos humanos como la privacidad y obtenerlos o compartirlos en función del desarrollo de sus actividades lícitas, como un bien público. Sugerimos considerar la creación de una institución (o bien la función de una ya existente, como el Consejo para la Transparencia) para establecer las bases normativas y operativas de una infraestructura nacional de datos, la cual debería estar al servicio del desarrollo y los derechos de los habitantes del territorio chileno, sin discriminación. Dado que esta entidad no solo marcará la cancha de la actuación del sector privado (que, como hemos dicho, tienen cada día mayor valor económico y político), sino que también la del sector público, esta entidad debiera gozar de cierta autonomía de ambos y una considerable expertise técnica. Naturalmente la regulación excede el marco territorial del Estado chileno y se requiere un marco de cooperación internacional para el establecimiento de este tipo de normas.

3. La transparencia en la era digital

Desde que en 1788, en el entonces Reino de Suecia y Dinamarca se estableció el derecho de las personas a acceder a la información pública, el mismo se ha expandido por el mundo de manera vertiginosa, aunque no así en los marcos constitucionales. El caso Claude Reyes vs Chile, que derivó en la adopción de la Ley de Transparencia¹⁰, fue pionero para el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública. El Tribunal Constitucional ya ha señalado que en el actual artículo 19 N° 12 que protege la libertad de expresión, reconoce de modo implícito el derecho de acceso a la información pública y en el artículo 8° (desde el año 2005) se establece el deber de publicidad de los órganos del Estado. Con luces y sombras, Chile ha puesto

8. Un ejemplo de esto en Chile es la Mesa de Datos Covid, que reunía academia y al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, que no estuvo exenta de críticas y polémicas por el real acceso a la información por parte de los actores no estatales. Ver, por ejemplo: <https://educacionprofesional.ing.uc.cl/academicos-trabajan-en-mesa-de-datos-covid-19-liderada-por-el-ministerio-de-ciencia/> <https://www.latercera.com/quiebre-en-la-mesa-de-datos-del-covid-19-instituto-milenio-fundamentos-de-los-datos-congela-participacion-y-critica-al-gobierno-por-ausencia-de-informacion/BMWd3IDLWNf6VPSN7QQCRyCDYE/>

9. Así, por ejemplo, ya hay algunos avances a nivel comparado como un reciente portal lanzado por la Unión Europea que aglomera una serie de datasets en varias materias: <https://data.europa.eu/en>

10. Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

en marcha un mecanismo institucional para el acceso a la información pública, destacando la creación del Consejo para la Transparencia como entidad autónoma y con principal función de velar por el cumplimiento de la ley, con facultades normativas, fiscalizadoras y sancionadoras para estos fines.

De manera concomitante ha habido una importante discusión y ciertos avances sobre la modernización del Estado, muy de la mano con la digitalización de servicios, trámites y documentos, que se ha visto acelerada por la pandemia y donde cada día tecnologías emergentes van avanzando y la comienzan a utilizar los servicios públicos (véase por ejemplo el caso de Comisaría Virtual y de la telemedicina, que han tenido una explosión en esta pandemia¹¹).

Es de esperar que los avances con los que ya contamos se mantengan en el nuevo texto constitucional y la institucionalidad chilena, pero además que la perfeccionemos, garantizando de modo expreso el derecho de acceso a la información y su protección por parte del Consejo para la Transparencia respecto de todo el Estado¹² (Jaraquemada, 2021). La falta de su constitucionalización ha tenido como principal implicancia -a nuestro juicio mal entendida- que no se pueda fiscalizar ni sancionar por el incumplimiento de la ley a las entidades que sí están en dicho texto, tales como el Banco Central, Contraloría, Ministerio Público y Congreso Nacional, lo que en la práctica ha llevado a que tengamos un sistema atomizado y donde los estándares en aquellas entidades sometidas a su supervigilancia difieren bastante de las que no (CEP y otros, 2018¹³).

Lo anterior no es menor dado el rol y valor que la información y los datos tienen en la actualidad, como ya señalamos. Por esto, el garantizar el acceso a la información que posee el Estado debe estar en manos de una entidad autónoma. Lo anterior implica que su propia gobernanza garantice una adecuada autonomía y no se politice o se permita su captura por parte del gobierno de turno u otros intereses políticos o económicos¹⁴ (Jaraquemada, 2021).

Como ya señalamos, el Estado posee una gran cantidad de información extremadamente útil para diversos propósitos, que puede ser información personal. Sin embargo, mucha otra información referida al propio actuar del Estado o que informa sus decisiones, son clave para un adecuado accountability (rendición de cuentas) vertical y además constituyen en sí un bien público, al que todo ciudadano debería tener acceso, sin discriminación. Por esto, es crucial avanzar hacia un modelo real de datos abiertos, entendidos en una doble vertiente: como bienes públicos y también como una manera de garantizar de verdad el derecho de acceso a la información pública ¿Significa esto que la nueva constitución debe establecer esta obligación o garantía por parte del Estado? Posiblemente sí. El acceso a información pública de forma abierta, sin discriminación, en calidad y a tiempo es un pilar tanto de los procesos de rendición de cuentas ciudadana, como de la naciente economía digital. No hacerlo podría implicar dejar un derecho humano como este totalmente desactualizado y falto de principios claves en la era digital.

11. Ver, por ejemplo: <http://www.ladiscusion.cl/38-mil-permisos-diarios-se-estan-tramitando-en-comisaria-virtual/>, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/carabineros-online-comisaria-virtual-busca-incorporar-denuncias-por-drogas-y-delitos-violentos-post-pandemia/ATP-VINSUN5DU5KWYM7UT7O2XBU/>

12. Probidad y Transparencia en la Nueva Constitución https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/210323_minuta_Probidad-y-Transparencia.pdf

13. Esto no necesariamente debiera implicar su constitucionalización, pero sí al menos establecer ciertos principios de los cuales se derive esta competencia.

14. Para esto es clave tanto el sistema de nombramiento, como remoción y el establecimiento de competencias ad hoc para sus integrantes, así como normas que prevengan conflictos de interés, como la regulación de la puerta giratoria entre el sector público y privado.

4. La privacidad en la era digital: necesidad y proporcionalidad

En su concepción clásica, la privacidad era el derecho a que nos dejen en paz, a estar en soledad en el mundo. No todas las sociedades y culturas han vivido la necesidad de privacidad de la misma forma. En su formulación inicial las constituciones liberales de América Latina protegen la confidencialidad o la inviolabilidad de las comunicaciones, aunque hoy debido a la evolución de las tecnologías y el grado de interconexión eso no es suficiente. Proteger la confidencialidad de las comunicaciones implica también discutir los protocolos, la infraestructura y la posibilidad de cifrar o no las mismas. De igual manera si bien el Estado debe cumplir con deberes de protección de los datos de su ciudadanía existen más actores que deberán cumplir también con esto, en la medida que cumplen funciones esenciales y sensibles tales como servicios de salud, servicios de educación, servicios financieros, servicios de telefonía móvil, etc, independientemente de su naturaleza jurídica pública o privada.

Proteger la privacidad en la era digital implica establecer con claridad el llamado *habeas data* que implica que las personas pueden acceder, identificar, modificar y eventualmente solicitar suprimir cualquier dato sobre una persona en poder del Estado o un tercero (los llamados derechos ARCO -acceder, rectificar, cancelar u oponer-). Pero a su vez implica establecer con claridad la potencialidad de demandar para que se han usado estos datos. El caso por excelencia en este sentido es Estonia, donde una infraestructura adecuada permite ejercer estos derechos establecidos en la constitución. Sin embargo el límite puede encontrarse dentro del sector público y no necesariamente incluir al sector privado, algo que debido al estado de situación, es clave de considerarse.

Por otro lado, la creciente automatización establece la necesidad de regular acerca de los algoritmos en el sector público y privado. El derecho a conocer que ciertas decisiones se toman de manera automatizada, y de qué forma esa automatización se da, será importante en múltiples actividades de la vida, incluyendo los campos como educación y otros servicios sociales, donde ya existen casos claros de discriminación o perjuicios¹⁵. En este sentido es importante que el Estado cumpla de dos formas: rindiendo cuentas de su actuar al utilizar inteligencia artificial y algoritmos en los cuales basa decisiones y que éstos no establecen discriminaciones arbitrarias a las personas ya sea en el acceso a servicios, en el ejercicio de derechos, en la asignación de recursos, etc (tal como ya lo establecen principios y garantías constitucionales hoy establecidas, como el determinar que se trata de una república democrática que está al servicio de las personas, el principio de publicidad y la prohibición de discriminación arbitraria).

Finalmente, se encuentra en discusión la forma, los fines y la proporcionalidad de cómo se recogen los datos. Dicho de otro modo, el principio debe establecer que se recojan todos los datos necesarios para la función, de forma proporcional y relevante para poder cumplirla. De esta manera, puede considerarse otros desarrollos tecnológicos tales como el uso de datos biométricos, los sistemas de reconocimiento facial y vigilancia, entre otros, que si bien pueden facilitar el cumplir con ciertas funciones o mandatos, muchas veces también puede ser desproporcionado su uso y causar más perjuicios que beneficios¹⁶. Establecer este principio tiene a su vez una ventaja en términos de seguridad, ya que lamentablemente en el siglo XXI seguirá siendo muy común el acceso no autorizado o la filtración de bases de datos.

15. Ver, por ejemplo: <https://t.co/llvBQQg4TW?amp=1>

16. Así, por ejemplo, el uso de sistemas de reconocimiento facial para prevenir ciertos delitos ha sido criticado por la alta cantidad de “falsos positivos” que arroja. Polémica también ha causado las grabaciones de imágenes por drones como prevención de delitos llegando a registrar situaciones de la vida privada de las personas. Ver, por ejemplo: <https://www.diarioconstitucional.cl/2019/12/11/cplt-advierte-altos-niveles-de-falsos-positivos-en-sistemas-de-reconocimiento-facial-tras-promocion-de-dicha-tecnologia-en-las-condes/> y <https://datosprotegidos.org/wp-content/uploads/2017/04/Informe-Drones-esp%C3%B1ol.pdf>

Una mención aparte debe ser considerar el derecho a la privacidad no sólo desde una perspectiva individual, sino también desde una perspectiva de grupo. Colectivos enteros pueden ser afectados por decisiones acerca de cómo se tratan los datos. A modo de ejemplo, un grupo significativo de padres en los Países Bajos fueron afectados por una decisión semi-automatizada en materia de beneficios sociales para sus hijos y, en el mismo país, el gobierno decidió limitar el uso de herramientas de machine learning para detectar fraude en beneficios sociales, por exclusivamente discriminar a personas de bajos recursos.

De igual forma, los grupos ancestrales o comunidades indígenas tienen reservas acerca de cómo se registran sus datos y con qué fines, debido a la violencia y discriminación estructural que existe en varias de éstas en nuestra sociedad.

Con la reforma constitucional del año 2018¹⁷ se estableció en el artículo 19 N° 4 el derecho a la protección de los datos personales, relacionados con la garantía de la privacidad y que, lamentablemente no ha ido de la mano con una buena y actualizada ley e institucionalidad que proteja realmente este derecho¹⁸. El debate no es menor, y debe considerarse como parte de una visión holística de los datos en el siglo XXI.

5- Una Constitución del siglo XXI

En este breve artículo hemos tratado de mapear un debate extenso a nivel global, y donde Chile tiene una oportunidad de incorporar nuevas provisiones desde la mirada de una de las primeras constituciones que serán decididas de forma participativa y paritaria. Creemos que si bien no todo lo que planteamos en este artículo deba ser materia de inclusión en el texto constitucional, sí deben ser objeto de discusión y establecerse al menos sus principios esenciales que luego guíen su posterior desarrollo por la legislación común.

En particular el artículo aboga por el reconocimiento del Estado y la comunidad política que lo componen como un actor relevante a la hora de la regulación de los datos con fines públicos. Por un lado el Estado deberá seguir siendo una entidad que respete el Estado de Derecho, rinda cuentas y consecuentemente abra su información -no solo la publique- con objetivos de control y colaboración por parte de la ciudadanía. Pero esa misma información podrá servir de base para crear valor económico y social, de ahí la importancia que se establezca un marco constitucional certero en cuanto a este derecho. Por otro lado, el artículo aboga por reconocer que existen usos legítimos de los datos que no son necesariamente públicos, y que provienen de las esferas personales o privadas, reconociendo que existe un área gris pero necesaria para regular, y que sólo puede ser resorte de una entidad legítima como el Estado y que es necesario ante el avance de la inteligencia artificial y el uso de algoritmos para la toma de decisiones públicas de ser transparente y procurar que ésta no implique una discriminación arbitraria a las personas. Finalmente, el artículo advierte acerca de la evolución del derecho a la protección de datos personales, y la necesidad de concebirlo desde una perspectiva individual y colectiva.

Son discusiones del siglo XXI para una Constitución del siglo XXI, donde estos principios deberían guiar la evolución de la comunidad política chilena, hacia nuevas y mejores reglas de protección y desarrollo para su ciudadanía.

17. Ley N° 21.096 que Consagra el derecho a protección de los datos personales, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119730&idParte=9923385&idVersion=2018-06-16>

18. Esto ha llevado a que haya un sinnúmero de proyectos de ley en la materia, tanto para actualizar la ley completa como sobre temáticas particulares relacionadas con la pandemia, con los drones, con deudas comerciales o estudiantiles, el derecho al olvido, el envío de publicidad. Sin embargo, a pesar de que los dos gobiernos del Presidente Piñera y el segundo de Bachelet impulsaron una reforma a la ley N° 19.628, a casi 22 años de su adopción, este cambio aún no se logra.

Bibliografía

- Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo (2018) Transparencia, Acceso a Información Pública y Gestión de la Información en el Estado. Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/01/libro_transparencia_17dic2018.pdf
- De Gregorio, G (2019) The Rise of Digital Constitutionalism in the European Union. International Journal of Constitutional Law, 2020 Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3506692>
- Henley M. and Booth R Welfare Surveillance system violates human rights dutch court rules <https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules>
- Jaraquemada M. (2021) Probidad y Transparencia en la Nueva Constitución. Disponible en Plataforma Contexto: https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/210323_minuta_Probidad-y-Transparencia.pdf
- Scrollini Mendez F. (2015) Right to information arenas: exploring the right to information in Chile, New Zealand and Uruguay. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Scrollini Mendez F.i et al (2020) Data for Development: the road ahead ILDA-IDRC disponible en https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2020/10/D4D_report-dig-1.pdf

2.2 La Protección de los Datos Personales en la Nueva Constitución

Danielle Zaror Miralles



Escribir una Constitución es una cosa realmente seria; la palabra tiene tantas acepciones, como fuerzas queriendo definir sus límites. En este escenario un punto de partida conceptual puede ser entender que cuando hablamos de Constitución hablamos de aquello que nos compone, de eso que nos “constituye”, de esas características o naturaleza, de nuestro modo o forma de vida, de quienes somos (Pitkin, 1987: 167). En este corolario, una Constitución debe partir señalando qué cosas son esenciales para nuestra convivencia social, para nuestro modo colectivo y en ese sentido, la suma de lo que somos y lo que valoramos deben conjugarse de tal manera que no quede duda acerca de cuáles son los contornos valóricos de nuestra comunidad.

Hecho lo anterior, una Constitución debe reconocer aquellos atributos que son propios, inherentes e inalienables a cada uno de sus integrantes y que esa misma colectividad debe reconocer y amparar con instituciones jurídicas, es decir, debe reconocer derechos. Este catálogo resulta determinante pues es el límite para el ejercicio de cualquier poder.

La protección de datos personales emerge como derecho fundamental hace pocas décadas. Inicialmente anclado en el derecho a la privacidad (otro derecho reconocido sólo en 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos) se desarrolló al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán que en 1983 declaró que a partir del derecho general de la personalidad “existe para el individuo, derivada de la autodeterminación, de decidir básicamente por sí mismo, cuándo y dentro de qué límites, procede revelar situaciones referentes a la vida propia” (García, 2009: 421).

Para salvaguardar esta autodeterminación informativa el tribunal hizo presente la necesidad de “crear mecanismos jurídicos de protección de los datos personales frente a su uso, no tanto por el carácter estrictamente privado de éstos, sino por el peligro que supone la utilización que se haga de los mismos”.

En Chile el derecho a la protección de datos personales fue reconocido legalmente en 1999, pero el marco regulatorio tuvo importantes déficits que se arrastran hasta el día de hoy, esencialmente por su falta de mecanismos para exigir su cumplimiento (Anguita, 2007:554). Actualmente existe un proyecto de ley que actualiza gran parte de sus contenidos, pero su texto lleva más de 10 años de discusión en el parlamento (Viollier, 2017:47).

Pero no fue sino en el año 2018 cuando se produjo el hito más relevante en relación a este derecho funda-

mental. En junio de ese año, la Ley N° 21.096¹⁹ lo reconoció como una nueva garantía constitucional, lo que sin duda es un reflejo de lo que planteamos en los primeros párrafos; se trata entonces de un atributo que es nuestro y que la comunidad política acordó que debe ser protegido porque es parte esencial de quienes somos y su tratamiento repercute en nuestro modo o forma de vida.

Este reconocimiento se explica por el vertiginoso avance de la tecnología y la sociedad de la información en la que Chile se encuentra inmerso producto de la globalización y es importante en nuestro caso, porque no es usual en la práctica constitucional chilena (Contreras, 2020: 87)²⁰ y da cuenta de lo trascendental que resulta la protección de la información que permita determinar directa o indirectamente a una persona natural.

Esta nueva configuración de lo que somos como sociedad, esta vez dentro del entorno digital, se plasma como resultado de procesos que categorizan y cualifican a las personas generando importantes consecuencias en sus vidas; por lo anterior es que la protección de datos personales se erige como un derecho que es resultado de nuestro tiempo y que se empalma con los fenómenos culturales que vivimos como ciudadanos digitales.

Sin duda que el impacto de este flujo de datos personales no es sólo social y cultural, es también económico y es justamente este aspecto uno de los que más tensionan la protección de este derecho. Existe en el mundo una economía que se sustenta en el flujo de la información de las personas. Esta economía de los datos pone en jaque derechos fundamentales como la privacidad y la protección de datos personales, por lo que la regulación de esta economía está en estrecho vínculo con la mayor o menor amplitud que se le reconozcan a estos derechos.

En efecto, la economía digital ha hecho que florezcan grandes corporaciones tecnológicas que crean nuevas industrias y concentran su modelo de negocios en el tratamiento de los datos personales de los usuarios, los que son recopilados, almacenados y perfilados amenazando la privacidad de las personas respecto de la cual hay una huella indeleble de todas sus acciones digitales. El uso colectivo o de red de toda esa información aumenta la asimetría entre las grandes corporaciones que realizan ese tratamiento y el individuo que busca amparar su autodeterminación.

Este fenómeno no está circunscrito a Chile, como todos los impactos de la tecnología, esto obedece a un fenómeno global del que la nueva Constitución tiene que hacerse cargo. Hoy existen voces que comienzan a promover la prohibición de las actividades de perfilamiento, mecanismo angular de gran parte de la economía digital, por considerar que este tipo de tratamientos restringen incluso el ejercicio de otras libertades²¹.

Como se puede inferir hasta aquí, gran parte de las amenazas a la integridad de esta garantía constitucional provienen desde un segmento del sector privado, que, dicho sea de paso, nunca antes ha sido tan poderoso. En efecto, gran parte de los proveedores de servicios tecnológicos son hoy empresas de software que han penetrado casi todos los espacios de interacción económica, social y cultural de las personas que usan la tecnología a diario, sin ir más lejos, estamos inmersos en un ecosistema cada vez más invadido por el denominado internet de las cosas (Jervis, 2015: 13).

19. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119730> art. 19 N° 4º.- El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, y asimismo, la protección de sus datos personales. El tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley;

20. El autor señala que es sumamente extraño que una Constitución reconozca nuevos derechos fundamentales una vez que ella ha sido promulgada; en la historia constitucional de Chile esto ha ocurrido sólo en 2 oportunidades siendo este ejemplo uno de ellos.

21. Google ha anunciado recientemente que dejará de usar cookies de terceras partes que sigues los patrones y hábitos de navegación de las personas. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56288881>

Pero la protección de datos también presenta desafíos para el sector público, desde un doble punto de vista. Por un lado, el desafío de todo Estado contemporáneo radica en poder usar la información que recoge de sus ciudadanos tantas veces como sea posible con el afán de no requerirla de nuevo si ya cuenta con ella. Estas iniciativas de interoperabilidad representan un ideal que debe suponer la mayor robustez en términos de confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

Por otro lado, el Estado es el llamado a crear e implementar una institucionalidad que permita proteger el derecho a la protección de datos y sancionar las vulneraciones que se produzcan por quienes realicen tratamientos, sin importar el origen del infractor. Chile lleva años en esta discusión (Álvarez, 2016: 62) y aunque hay acuerdo entre la academia, la sociedad civil y la industria, las instituciones políticas no han podido acordar los términos de esta institucionalidad.

Conclusión.

Sin duda, un punto de partida en materia constitucional sobre datos personales es la norma que ya se encuentra vigente en el artículo 19 N°4. Desde ese consenso es posible incrementar la protección de las personas a través de dos mecanismos.

Por un lado, a través del reconocimiento de los derechos de acceso a todas las bases de datos en poder de todos aquellos que hagan tratamiento de datos, rectificación de datos cuando estos sean erróneos o caducos, cancelación cuando estos ya no sean necesarios para los fines para los que fueron recogidos o se haya agotado el plazo para su tratamiento y oposición al tratamiento de sus datos cuando estos hayan sido obtenidos de manera ilegal o sin el consentimiento de su titular y a reconocer manifestaciones emergentes de la autodeterminación como el derecho correlativo a no ser perfilado o localizado.

Sería muy deseable que el constituyente se inclinara además a reconocer que toda información emanada de un sujeto determinado es un atributo de su personalidad, en esa calidad, una característica indisoluble de su patrimonio.

Por otro lado, es también deseable el reconocimiento de principios tales como la finalidad, el consentimiento, la calidad y seguridad, de manera que, sin detallar específicamente el tópico, el dominio legal se encuentre gobernado por estas reglas intemporales y disponibles en casos de vacíos regulatorios.

Bibliografía

- Álvarez Valenzuela, Daniel. (2016). Acceso A La Información Pública y Protección De Datos Personales: ¿Puede El Consejo Para la Transparencia Ser la Autoridad de Control en Materia de Protección De Datos? Chile: Revista de Derecho Universidad Católica del Norte vol.23, n.1. pp.51-79.
- Anguita, Pedro. (2007). La protección de datos personales y el derecho a la vida privada. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Contreras Vásquez, Pablo. (2020). El derecho a la protección de datos personales y el reconocimiento de la autodeterminación informativa en la Constitución chilena. Estudios constitucionales, 18(2), 87-120.
- García González, Aristeo. (2010). El derecho a la autodeterminación informativa. Boletín mexicano de derecho comparado, 43(127), 421-424.
- Jervis Ortiz, Paula. (2015). Internet de las cosas y protección de datos personales. Revista Chilena de Derecho y Tecnología, 4(2). Pp 9-51.
- Pitkin, Hanna Fenichel. (1987). The Idea of Constitution. Journal of Legal Education, Vol. 37, Issue 2, pp. 167-169
- Viollier, Pablo. (2017). El estado de la protección de datos personales en Chile. ONG Derechos Digitales. Pp. 1-53.

2.3 Algoritmos Transparentes e Inclusivos

Danielle Zaror Miralles



La transparencia es un principio que nuestro orden constitucional ya reconoce, de manera que la Convención Constitucional tiene el desafío de mantener y profundizar su comprensión a mayores aspectos de la vida social.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, el vertiginoso avance de la tecnología ha hecho florecer algunos desarrollos como, por ejemplo, la inteligencia artificial que, como se sabe, ha crecido al alero de grandes corporaciones privadas, con perspectivas de desarrollo casi sin límites, pues no existe regulación que lo restrinja y sus efectos no están circunscritos a un lugar determinado, lo que supone un desafío global.

Sus aplicaciones están cada día más presentes en la vida de las personas cuando realizan consultas en buscadores, cuando reciben ciertas prestaciones de salud que realizan predicciones, cuando llama un taxi, cuando quiere comprar un libro en algún portal on line, cuando desea ver una película, y así un largo etc.

Como es de imaginar, todas estas interacciones también entrañan riesgos pues, como en todos los aspectos de la vida, estamos expuestos a abusos, suplantaciones de identidad, a ser víctimas de discursos de odio, de discriminación o desinformación. Todas estas aplicaciones impactan en consecuencia en una serie de derechos, donde quizás el más evidente es la privacidad o la protección de datos personales, pero lo cierto es que la onda expansiva de sus efectos también llega a la libertad de expresión, a la igualdad ante la ley y eventualmente a otras garantías del catálogo constitucional²².

Pues bien, la transparencia ha sido concebida para acceder a la información que se encuentra en poder de los organismos públicos que señala la ley, cualquiera sea su formato. El desafío constitucional aquí asume entonces dos vertientes. La primera de ellas dice relación con que su interpretación alcance justamente a aquellas decisiones automatizadas que el Estado, en cualquiera de sus dependencias, decida implementar. En este sentido, la transparencia toma la forma de un derecho a la explicación sobre aquella decisión basada únicamente en un mecanismo automatizado que ha recaído sobre algún ciudadano²³.

La segunda, dice relación con el mismo acceso, pero respecto de mecanismos de inteligencia artificial

22. El derecho a la educación, por ejemplo, es un caso de una garantía fundamental que está siendo fuertemente influenciada por la inteligencia artificial. Para profundizar se puede consultar el Consenso de Beijing sobre la inteligencia artificial y la educación (2019) <https://es.unesco.org/themes/tic-educacion/conferencia-ia-educacion-2019> y un estudio del Banco Interamericano del Desarrollo de Ignacio Jara y Juan Manuel Ulloa de 2020 <https://publications.iadb.org/es/usos-y-efectos-de-la-inteligencia-artificial-en-educacion>

23. Guillén Gil, Andrea. 2019. El derecho a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles. Universitat Oberta Catalunya.

administrados por particulares. Si bien en este caso no hay una obligación de transparencia para dichas organizaciones, si es posible que sus decisiones menoscaben derechos fundamentales y de esta manera se activen mecanismos constitucionales de protección.

El riesgo de la implementación de sistemas automatizados de toma de decisiones basados en algoritmos, particularmente los que usan inteligencia artificial, es que pueden desencadenar decisiones injustas o excluyentes para grupos normalmente desaventajados y ante la falta de reglas y experiencias comparadas se hace necesario que la Convención Constitucional siga un camino propio y sustentado en la realidad nacional (Mittelstadt BD et al, 2016: 5).

El nuevo pacto social debe propender y promover estos avances, pero generando un entorno que asegure transparencia e inclusión. Para esto es necesario que las bases de datos que usan estos algoritmos estén construidas sobre fórmulas lo más neutras posibles y sometidas a continua revisión al igual que los modelos que alimentan, los que deben ser imparciales. Si los sesgos (de género, sociales, económicos, de edad, etc.) no se corrigen o revisan y los modelos aceptan en su diseño sesgos de resultados, se cierne el riesgo que el progreso social llegue solo a una pequeña parte de la población, quedando un grupo mayoritario excluido del efecto igualador y de los beneficios de la tecnología²⁴.

Para el logro de este objetivo, los algoritmos deben ser tan transparentes como sea posible²⁵ y tener como objetivo declarado la inclusión de las variables más diversas para acercarse tanto, como sea posible, a decisiones más justas.

Estos aspectos han sido profusamente enarbolados por organismos como la UNESCO que en el borrador de su Recomendación Sobre la Ética de la Inteligencia Artificial²⁶ señaló que, en relación a la inclusión que “ella debe garantizarse a lo largo de todo el ciclo de vida de un sistema inteligencia artificial (...) toda tendencia a la homogeneización debe ser vigilada y corregida”.

En materia de transparencia señaló “que ella siempre debe ser adecuada al contexto (...) las personas tienen derecho a saber cuando se toman decisiones sobre la base de algoritmos de inteligencia artificial y exigir explicaciones”.

Conclusión.

Es recomendable que el órgano constituyente tenga claro que estos asuntos son desafíos del presente y abordarlos asegurará una gestión más sostenible de los avances tecnológicos y una menor conflictividad social.

Adicionalmente no debería cerrarse a la posibilidad de consagrar nuevos derechos²⁷ en el catálogo de garantías constitucionales, en especial sintonía con las amenazas que la integridad física, psíquica y moral

24. Hooker, Sara. 2021. Moving beyond “algorithmic bias is a data problem”. Patterns. Volume 2, Issue 4.

25. Esta afirmación se explica en el hecho que existen algoritmos que por sus características serán siempre opacos para la ciudadanía por cuanto sólo las personas con conocimientos técnicos podrán entenderlos, en otros casos esta opacidad será intrínseca en razón de la complejidad propia de su diseño, por ejemplo cuando supone un modelo de redes neuronales o cuando se trate de casos de aprendizaje automático y cuando la opacidad se intencional, es decir, cuando el funcionamiento se oculta, deliberadamente, respecto de aquellos que son impactados por su funcionamiento.

26. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369455_spa

27. El Consejo de Europa, en su documento TOWARDS REGULATION OF AI SYSTEMS (2020) propone el reconocimiento de derechos tales como el derecho a la autonomía y la supervisión de los mecanismos de inteligencia artificial, derecho a una integridad física, psicológica y moral, reinterpretar la privacidad a la luz de la vigilancia masiva, etc. Pág. 36. <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/-/toward-regulation-of-ai-systems>

están expuestas a sufrir como resultado de un uso cada vez más creciente de la tecnología. En este sentido, el derecho a la explicación es el que mejor parece responder a las amenazas que plantean de este tipo mecanismos.

Como ya sabemos, el reconocimiento de estos derechos no basta, sin una estructura que permita exigir su respeto y cumplimiento son letra muerta, es por eso, que en la estructura de poder que defina la nueva Constitución se debe reconocer, aunque sea conceptualmente, un apartado que defina las características que debe tener una institución autónoma, por que un órgano de esa naturaleza es quien debe ser el llamado a zanjar los conflictos que este tema acarreará en los años por venir.

Bibliografía

- Consejo Europeo. 2020. Towards Regulation Of AI Systems. <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/-/toward-regulation-of-ai-systems->
- Consenso de Beijing sobre la inteligencia artificial y la educación (2019) <https://es.unesco.org/themes/tic-educacion/conferencia-ia-educacion-2019>
- Guillén Gil, Andrea. 2019. El derecho a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles. Universitat Oberta Catalunya.
- Hooker, Sara. 2021. Moving beyond “algorithmic bias is a data problem”. Patterns. Volume 2, Issue 4.
- Jara, Ignacio Jara y Ulloa, Juan Manuel. 2020. Usos y efectos de la inteligencia artificial en educación. Banco Interamericano del Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/usos-y-efectos-de-la-inteligencia-artificial-en-educacion>
- Mittelstadt BD, Allo P, Taddeo M, Wachter S, Floridi L. The ethics of algorithms: Mapping the debate. Big Data & Society. December 2016.
- Recomendación Sobre la Ética de la Inteligencia Artificial. 2020. Unesco. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369455_spa

2.4 NEURODERECHO(S) EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN CHILENA

María Isabel Cornejo Plaza



Algunas de estas ideas son parte de la tesis doctoral de la autora, "Neurociencias y Derecho: el caso de la Mejora Cognitiva Farmacológica".

Introducción

El neuroderecho forma parte de los derechos emergentes derivados de las nuevas tecnologías, y en el marco de la discusión de la nueva carta fundamental que orientará a Chile hacia el futuro se ha puesto en discusión si debería existir alguna mención específica en la nueva carta fundamental. Es por lo anterior que posee tanta relevancia pensar algunas ideas fuerza relacionadas con las neurotecnologías y los derechos que ella desafía.

En lo que sigue quisiera analizar a lo menos dos ideas principales que he agrupado en forma de preguntas.

- 1.- ¿Qué derechos humanos se ven involucrados en las neurotecnologías y cómo protegerlos?
- 2.- ¿Existen nuevos derechos humanos que surgen por el avance de la neurotecnología que ameriten una protección constitucional propiamente tal?

El neuroderecho como traducción del anglicismo *neurolaw* es una construcción que abarca dos comunidades disciplinarias, el derecho y las neurociencias, conformando un paradigma o modelo de aproximación al conocimiento donde los conceptos, reglas e instituciones jurídicas son interpeladas y analizadas bajo el prisma de las neurociencias (Lolas & Cornejo, 2017). A su vez, las neurociencias aglutinan todas aquellas disciplinas cuyo objeto de estudio es el sistema nervioso central. Las neurotecnologías son aquellas tecnologías funcionales al estudio del sistema nervioso central. De entre ellas las tecnologías de neuroimagen y de resonancia nuclear magnética funcional han tenido un gran desarrollo y han permitido interpretar las imágenes del cerebro, permitiendo inferencias cada vez más ajustadas al comportamiento humano.

La literatura especializada señala, que países como el Reino Unido y USA han avanzado ampliamente en el estudio de las neurotecnologías, incluyendo la investigación biocientífica.

Una cuestión importante de las neurotecnologías, es que son desarrolladas para fines terapéuticos, además del uso no terapéutico, dentro de los cuales tenemos el uso lúdico y dentro de este campo existe una amplia práctica denominada *neuroenhancement* aún no regulada (Cornejo, 2021) que ciertamente intenta modificar de alguna forma la línea somáticas y germinales de nuestra especie *homo sapiens*, aunque esta última aún no es posible, debido a su expresa protección por la convención de Oviedo en Europa y en Chile por la Ley N° 20.120 que prohíben la alteración de las células germinales y por ende impiden se altere la naturaleza humana debido a sus efectos hereditarios y a su concepción eugenésica.

1.- ¿Qué derechos se ven desafiados por el desarrollo de la neurotecnología y cómo protegerlos?

Una vez que se produzca la intervención del genoma neural, algunos conceptos como “naturaleza humana”, “dignidad humana”, “identidad”, “autonomía”, “libre albedrío”, “responsabilidad” etc., evidenciarán una fisura que, sin duda, darán paso a otros conceptos, o bien, a una reformulación de estos (Cornejo, 2019).

El escenario antes descrito es el que debemos tener como horizonte para pensar si queremos dar el paso hacia un transhumanismo biotecnológico y/o cultural o posthumanismo liberal o bien proteger nuestra naturaleza humana controlando las mejoras a fin de que no transgredan la esencia humana. Frente a ese escenario distópico se ven desafiadas la dignidad humana, la autonomía, la privacidad e igualdad como equidad. Por ejemplo, la neuromejora podría ocasionar adicciones y Alzheimer en personas con predisposición genética a estas enfermedades. Además, estas neuromejoras podrían ahondar en desigualdades ya existentes, dividiendo la sociedad entre “mejorados” y “no mejorados”.

Por su parte, la privacidad deberá necesariamente reformular sus límites y alcances, puesto que la intimidad mental será puesta en cuestión, especialmente ante algunos tipos de neuromejoras invasivas, como los implantes neuronales que podrían ser susceptibles a la piratería informática. Así sucede con otros avances, como los implantes capaces de conectar los cerebros a Internet, por ejemplo, para expandir la cantidad de información directamente accesible a la mente de una persona, o para permitir la comunicación instantánea entre personas.

Disciplinas como la neurofilosofía, el neuromarketing, la neuroética y también el neuroderecho han aparecido casi como un resultado natural de estos desarrollos. El neuroderecho en particular, viene a ser el interlocutor de las demás disciplinas en la interpelación de las neurociencias aplicadas a materias de comportamiento, cognición y su impacto en las instituciones jurídicas, desde una certeza metodológicamente fundada en postulados neurotecnológicos y neurocientíficos, actualizados al día de hoy. Estas disciplinas emergentes junto a otros entramados digitales y tecnológicos conforman lo que se ha denominado la Cuarta Revolución industrial. En este escenario de desafíos y oportunidades, las neurociencias y los modelos de redes neuronales han puesto énfasis en el estudio de la gran plasticidad del cerebro-mente y yo diría del sistema nervioso central del ser humano, tratando de imitar y de superar esa sorprendente flexibilidad adaptativa, con la esperanza de obtener especies mejoradas o bien sistemas de inteligencia artificial capaces de alcanzar la autonomía consciente (constructo neurofisiológico) e incluso conciente (constructo moral), atributo este último, quizá solo de las especies con un desarrollo cortical muy superior.

Sin embargo, más allá del entusiasmo propio de los nuevos paradigmas científicos, la neurociencia no debe convertirse en un fetiche mesiánico portador de la solución a nuestras miserias. No es un vector diagnóstico-pronóstico de cuán profundamente errados estamos en el mundo. Tampoco se propone corregir las patologías de la modernidad. El mejoramiento más poderoso continúa siendo el social, tal como ha quedado demostrado durante la pandemia, para mí sindemia del COVID-19, en cuyo transcurso la comunicación digital pierde efectividad, resulta pobre y residual. No por nada se vaticina una nueva pandemia global, esta vez en el ámbito de la salud mental, como consecuencia del enclaustramiento a que ha sido sometida la población mundial.

Entre el bioconservadurismo de aquellos que se oponen a la modificación de lo “natural” y las utopías del transhumanismo optimista, el derecho tiene la obligación no solo de examinar las concepciones morales subyacentes, sino también de anticipar y prever las modificaciones que la investigación neurocientífica sugiere para el estatuto de lo humano. Ya la misma noción de “mejoramiento” debe analizarse en el con-

texto de lo que culturalmente aparece como “deseable” o “necesario” en una sociedad determinada y en un momento histórico específico.

La influencia de métodos de mejora neurotecnológica dependerá de su aceptación social en virtud de fines aceptados por una comunidad. Como ocurre con los “avances” de la genética manipulativa, que puede desembocar en la pérdida de la biodiversidad y otras consecuencias negativas, el análisis futuro debe considerar que lo que se mejora hoy puede no ser adaptativo en el futuro.

Lo normativo es el gran desafío de los juristas: qué hacer con todo el conocimiento acumulado en neurotecnología. Este es un desafío que debe involucrar a técnicos, científicos, filósofos y juristas a fin de elaborar propuestas desde nuestra realidad idiosincrática y capacidad técnica. Las propuestas de los países anglosajones despiertan expectativas muy difíciles de alcanzar a corto plazo, y serán ilusorias mientras no se conozcan bien las preguntas correctas que nos dirijan a investigaciones de impacto social relevante; la etapa de enamoramiento entre los juristas con las neurociencias debe dirigirnos hacia un conocimiento y reflexión de nuestras posibilidades técnicas reales y de lo que es posible y deseable alcanzar con ellas.

2. ¿Existen nuevos derechos humanos que surgen por el avance de la neurotecnología que ameriten una protección constitucional?

Un interesante artículo científico (Lenca & Andorno, 2017) señala que si existen nuevos derechos humanos que proteger con el avance de las neurotecnologías. Otros juristas consideran que la privacidad, la igualdad, la dignidad y la autodeterminación ya poseen protección constitucional y legal, y que los nuevos desafíos neurotecnológicos ya cuentan con una protección desde nuestro ordenamiento jurídico, y la evolución que alcancen estos derechos podrían ser abordados por la doctrina y la jurisprudencia. Este argumento es atendible.

Ahora bien, incluir en la futura constitución alguna mención que implique un claro límite a lo que podría en el futuro erosionar nuestra propia naturaleza humana, es muy riesgoso, porque podría dejar incólumes concepciones que obedecen a un paradigma que al parecer se superpone con otro paradigma en ciernes, que se avizora como la cuarta revolución tecnológica, del que las neurociencias forman parte. Entonces, incluir en la Constitución un principio que paralice, sin discutir previamente si deseamos explorar las posibilidades del paradigma de la cuarta revolución tecnológica me parece temerario, pero pertinente solo si se han pensado bien las consecuencias de la renuncia a la mejora neural tecnológica, que incluso podría dejarnos fuera de posibilidades que no sabemos si serán adaptativas o no en el futuro. Si no existe suficiente alfabetización de la población o de las elites del poder en estos temas, me parece que una legislación es más propicia para dar oxigenación a las futuras posibilidades que la neurotecnología plantea. Por ahora tenemos la ley de protección de datos tramitándose en el congreso, la cual podría abordar los problemas planteados a la privacidad, intimidad e integridad mental que surgen del tráfico de datos, exacerbados por la pandemia, así también la ley de fármacos II en un futuro podría incluir a los nootrópicos, neurotecnología comprimida en una píldora, muy masificada y desregulada en Chile, con efectos en aquellos nuevos derechos (neuroderechos) que se desean proteger por los proyectos de neuroderechos, como la libertad cognitiva, continuidad psicológica e indemnidad mental etc., (Yuste et al.2017).

Otra preocupación pertinente surge porque los países donde existe neurotecnología de investigación de avanzada, como UK, han comenzado a destrabar sus resguardos éticos en lo que podría abrir una verdadera caja de pandora.

Hace un tiempo el principio de protección a la línea germinal del genoma humano era sagrado; cualquier esfuerzo y entusiasmo de la ciencia por correr el cerco de lo posible era demonizado. Este estado de cosas

duró hasta 2018, cuando la edición genética de embriones en la línea germinal fue discutida en el Nuffield Council on Bioethics de Reino Unido, concluyéndose que “la edición del genoma no es moralmente inaceptable en sí misma” (Nuffield Council on Bioethics, 2018). Si bien el informe es puramente consultivo, la mayoría de sus recomendaciones sobre temas similares finalmente se han convertido en legislación en el Reino Unido, por lo que guardan una gran importancia en lo que a ética biomédica concierne. Lo anterior cobra más relevancia si recordamos que las regulaciones soft law marcan la pauta para las legislaciones tecnocientíficas, tanto nacionales como internacionales. Treinta años de prohibiciones normativas en la intervención del genoma neural podrían quedar superados, pavimentando el camino a las consiguientes modificaciones jurídicas en la materia en lo que constituye un claro giño al transhumanismo biotecnológico.

En este vertiginoso desenvolvimiento de la realidad, en el que la ciencia y la técnica fluyen y confluyen a una velocidad imparable y con constantes alteraciones en los cambios de paradigmas de interpretación de sus modos de ser y en sus usos, estimo que la respuesta correcta de la sociedad en cuanto a la finalidad de la técnica y la forma para conseguir aquella finalidad, debe estar revestida de una concepción moral que fortalezca la vida, la dignidad y la integridad física y psíquica de las personas. En este contexto, la futura Constitución debe asegurar la realización de estos bienes humanos de modo tal que todo progreso científico y tecnológico se ponga al servicio de la persona y propenda a una finalidad social.

Conclusiones

Los avances tecnocientíficos son vertiginosos, y sin duda una Constitución debe contemplar la posibilidad de su constante revisión por medios más contingentes, a través de normas de inferior jerarquía que permitan su modificación o fijación de alcance con mayor rapidez, oportunidad y legitimidad, pues una Constitución constituye un bosquejo general más que específico si se quiere, para que pueda perdurar en el tiempo posibilitando las condiciones de la democracia. En este sentido, regular en particular aquellas diversas manifestaciones de las tecnologías, necesariamente dejaría fuera otras expresiones, tan importantes e incluso más inmediatas en sus efectos, como son los bioderechos, los alcances de la medicina genómica, la inteligencia artificial, además de las diversas especificidades que se presentan en cada una de aquellas categorías. Es por eso, que las cuestiones adyacentes de la categoría propuesta, a saber, neuroderechos, al ser una materia de estudios emergente, interdisciplinaria y de sumo específica, debería obedecer a principios que aúnen al inmenso paraguas que aglutina las demás especificidades contenidas en la interfaz ciencia, tecnología y derecho, a pretexto de fosilizar discusiones incipientes que merecen su tiempo de análisis.

Bibliografía

- Cornejo Plaza, M. I. 2019. "El mejoramiento neural farmacológico (neuroenhancement) y el impacto en la esfera de los derechos humanos: ¿un desafío para la democracia?" En: J. Valenzuela, (Ed.), *Desafíos Globales para la Democracia*. España: Tirant lo Blanch, pp. 39-62.
- Cornejo Plaza, M. I. 2021. "Reflexiones desde el derecho al mejoramiento neural farmacológico (neuroenhancement)". *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, (15) Enero-Dic, (en prensa).
- Lenca & Andorno. 2017. "Toward new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology", *Life Science, Society and Policy* 13(5): 1-27.
- Lolas Stepke, F. & Cornejo Plaza, M. I. 2017. "Neuroética, Neurociencias y Derecho: Culturas epistémicas y comunidades de práctica". *Revista Jurisprudencia Argentina* 7(19): 62-74.
- Nuffield Council on Bioethics. 2018. *Genome Editing and Human Reproduction: social and ethical issues*. London: Nuffield Council on Bioethics.
- Yuste, R., Goering, S., Arcas, B. et al. 2017. "Four ethical priorities for neurotechnologies and AI". *Nature* 551, 159-163.

3

Reutilización de datos, prestación de servicios y silos horizontales



3.1 Transparencia con Sentido, fomentando la reutilización de la información pública. Aprendizajes y Desafíos

Gloria de la Fuente y Daniel Contreras Caballol



1. El impacto del principio de transparencia en Chile

A nivel internacional son muchos los instrumentos y marcos normativos que se han desarrollado para promover los principios de transparencia y acceso a la información en el mundo. En Latinoamérica, también se implementaron normativas de transparencia y acceso a información²⁸ – México y Perú 2002 y 2003 respectivamente, hasta las últimas, Paraguay, Colombia y Argentina, entre el 2014 y el 2016. Por otra parte, 8 países de la región se han sumado a la Alianza de Gobierno Abierto²⁹, y han sido parte del mejoramiento de la Ley Modelo de la OEA, permitiendo que se elabore una versión 2.0³⁰.

Por su parte, Chile, en sus 13 años desde la promulgación y 12 desde la vigencia, la ley de transparencia y acceso a la información pública ha enfrentado desafíos, pero también, cimentado avances, convirtiéndose en una herramienta crecientemente utilizada por la ciudadanía. Prueba de aquello es que en el Portal de Transparencia³¹, desde el 2013 a la fecha, se han realizado 1.126.830 solicitudes de acceso a la información, observándose un aumento de 10% entre los años 2019 y 2020. Además, desde la existencia del Consejo para la Transparencia, se han presentado ante el organismo, aproximadamente 45 mil casos³¹ (CPLT, 2021). Así también, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales del 2020, se percibe un incremento de los impactos positivos de la transparencia, en aspectos tales como: fomenta la participación ciudadana (66% versus 63% en 2019), mejora la gestión pública (66% versus 61% en 2019), permite controlar las acciones de funcionarios públicos y autoridades (55% versus 52% en 2019), y previene la corrupción (54% versus 49% en 2019), por ello, no debe extrañar, que un 86% de la ciudadanía considere que la transparencia es necesaria (CPLT, 2021).

28. <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano> (visitada el 16/04/2021)

29. <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/> (visitada el 29/04/2021)

30. http://www.oas.org/es/sla/ddi/boletines_informativos_DDI_Asamblea_general_OEA_aprueba_Ley_Modelo_Interamericana_sobre_Acceso_Informacion_Publica_Octubre-2020.html (visitada el 28/04/2021)

31. Plataforma que agrupa diversos órganos obligados de la ley de transparencia, para facilitar el acceso y publicación de información pública. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/>

31. Instancia en la cual el o la solicitante de información acusan que se superaron los tiempos legales de respuesta, o que esta, no tiene relación con lo solicitado.

2. La revolución de los datos y la reforma de las leyes de acceso a la información

Ahora bien, puede observarse que las Leyes de Transparencia se han ido complementando en base a los desafíos que las sociedades contemporáneas han ido generando. Vivimos un espectacular auge de las herramientas de minería de datos, procesamiento big data, predicciones, uso de redes sociales, y otros. En el año 2020, cada minuto se compartieron casi 42 millones de mensajes por Whatsapp, se “subieron” 500 horas de video a Youtube, los usuarios aplicaron a casi 70 millones de trabajos en LinkedIn, se comparten 150 mil mensajes en Facebook, entre otros³³. Por otra parte, el tamaño del mercado de datos abiertos en Europa puede llegar a un rango de 199.51 -334.20 billones de euros para el 2025, pudiendo llegar a significar dos millones de empleos³⁴.

Por su parte, el GovLab de la Universidad de New York (2020), a través de una sistematización de estudios sobre el uso y apertura de datos³⁵, relevó algunas ideas que se consideran con sustento teórico y empírico acerca del valor de los datos, a saber, la apertura de datos puede impulsar el crecimiento económico (ej. 0.4-104% PIB Reino Unido), aumenta la responsabilidad institucional (la posibilidad de detectar irregularidades en compras públicas y otros gastos fiscales), los datos pueden mejorar los servicios públicos (vidas salvadas por datos de tráfico abiertos), pueden aumentar los ingresos públicos (ahorro por eficiencia y mejor fiscalización), pueden mejorar la salud y el sector salud (disminución de infecciones tras apertura de datos³⁶), crear empleos³⁷, aumentar la eficiencia energética, pueden mejorar el valor de la investigación (disminuye el tiempo de buscar insumos para estudios³⁸), pueden generar valor económico en el sector geoespacial (se estiman en 300 millones los ingresos fiscales anuales derivado de los servicios comerciales meteorológicos³⁹), pueden permitir justicia social (disminución uso sesgado de detenciones⁴⁰).

También, el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), en su informe Las Administraciones Públicas ante la reutilización de la información pública⁴¹, señala 3 tipos de impactos: primero en los usuarios, derivado del mayor conocimiento de la actividad pública; segundo, interno en las propias administraciones, dado la mejora en la gestión y procesos administrativos, y por último, político, el mayor conocimiento permite tomar decisiones más informadas, acorde a la realidad y necesidad de los ciudadanos⁴². La misma entidad, en su estudio, que aborda la economía del dato⁴³, expone que la completitud y actualización, son componentes que impactan en la construcción de negocios en base al uso de datos gubernamentales, asimismo, señala ciertas barreras como indisponibilidad de información, falta de homogeneidad, y problemas de accesibilidad (Madariaga, J., et. alt, 2020).

33. <https://es.statista.com/grafico/17539/datos-creados-online-en-un-minuto/> (visitada el 27/04/2021)

34. <https://data.europa.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf> (visitada el 26/04/2021)

35. <https://medium.com/open-data-policy-lab/open-data-index-10-insights-on-the-value-of-open-data-f810e7cb8e9> (visitada el 26/04/2021)

36. https://www.capgemini.com/us-en/wp-content/uploads/sites/4/2017/08/the_open_data_economy_unlocking_economic_value_by_opening_government_and_public_data.pdf (visitada el 29/04/2021)

37. https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf (visitada el 29/04/2021)

38. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d375368c-1a0a-11e9-8d04-01aa75ed71a1> (visitada el 29/04/2021)

39. <https://rmets.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/met.1470> (visitada el 29/04/2021)

40. <https://opendatapolicing.com/> (visitada el 29/04/2021)

41. <https://www.ontsi.red.es/es/estudios-e-informes/Gobierno-abierto/Las-Administraciones-Publicas-ante-la-reutilizacion-de-la> (visitada el 20/04/2021)

42. <https://datos.gob.es/es/documentacion/las-administraciones-publicas-ante-la-reutilizacion-de-la-informacion-publica> (visitada el 20/04/2021)

43. <https://www.ontsi.red.es/sites/ontsi/files/2020-06/EstudioInfomediarioEdicion2020.pdf> (visitada el 20/04/2021)

Así, en Europa, en julio de 2019, entró en vigencia la directiva sobre datos abiertos y la reutilización de la información del sector público (Directiva (UE) 2019/1024)⁴⁴. Esta directriz, tiene la cualidad de incorporar a empresas públicas de forma expresa, así como, proyectos de investigación financiados con fondos públicos⁴⁵. El mismo sentido, se destaca la Carta de Datos Abiertos⁴⁶, que promueve como principios, la apertura por defecto, datos oportunos y completos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables, mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, y para el desarrollo y la innovación inclusiva.

En consecuencia, se hace sustantivo, generar directrices que permitan acercar los datos públicos a la ciudadanía, tanto a nivel nacional como local, y en referencia a los distintos poderes del Estado.

Lo anterior, en sinergia con procesos de modernización de la gestión pública y promoción de participación ciudadana, incididos, por avances tecnológicos, que han transformado las estructuras económicas y sociales, avanzando hacia una “economía de plataformas”⁴⁷, donde los datos son un insumo de capital relevante.

3. La pandemia y la necesidad de los datos

En el mismo orden de ideas, la pandemia desencadenada por el Covid-19 ha significado un cambio radical, alterando las agendas públicas de los diversos países del orbe, desafiando las capacidades de los Estados para responder en ámbitos de salud, educación, economía, social, entre otros. A nivel internacional inclusive, se destacan retrasos de procesos electorales, aumento de endeudamiento fiscal⁴⁸, apresuramiento de planes de modernización y teletrabajo, así como, profundización de las desigualdades sociales⁴⁹ y de género.

En este contexto, los datos han sido sustanciales para la contención de la pandemia, llevando registro de contagios⁵⁰, vacunados, mortalidad, hospitalizados - con sus respectivas métricas por nivel de población-, que han repercutido en el desarrollo de aplicaciones de seguimiento de contactos de contagiados, respeto de cuarentena, procesos de apertura de confinamiento, entre otras funcionalidades, donde se ha demandado, transparencia y apertura, por parte de comunidades académicas, periodísticas, o diversos reutilizadores de datos públicos.

La OECD en conjunto con el GovLab, realizaron una sistematización de experiencias en el uso de datos para enfrentar la pandemia, donde argumentan, que tal situación ha creado una demanda por data gubernamental relevante, accesible y oportuna (OECD, 2021). El mismo estudio, entrega lineamientos de acción,

44. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561563110433&uri=CELEX:32019L1024> (visitada el 15/04/2021)

45. <https://datos.gob.es/es/noticia/aprobada-la-reforma-de-la-normativa-europea-sobre-datos-abiertos-y-reutilizacion-de-la> (visitada el 15/04/2021)

46. <https://opendatacharter.net/> (visitada el 10/04/2021)

47. <https://publications.iadb.org/es/economia-de-plataformas-y-empleo-como-es-trabajar-para-una-app-en-argentina> (visitada el 20/04/2021)

48. El FMI calcula un gasto adicional de entre 5 a 10% del PIB <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> (visitada el 10/02/2021)

49. <https://science.sciencemag.org/content/early/2021/05/04/science.abg5298> (visitada el 20/04/2021)

50. <https://www.technologyreview.com/2020/05/07/1000961/launching-mitttr-covid-tracing-tracker> (visitada el 20/04/2021)

como invertir en gobernanza de datos, identificar las brechas entre lo que se publica y las necesidades de datos por parte de la comunidad, fomentar colaboraciones a través del ecosistema de datos, y potenciar los mecanismos de comunicación.

A nivel de uso sitios web gubernamentales, se revela que un 47% de los europeos y europeas reconocen que obtienen información de tales en el 2020⁵¹, destacando Dinamarca (89%), Finlandia (85%), y Holanda (81%), de hecho, en el reporte de madurez de apertura de datos 2020⁵², un 70% manifiesta contar con una metodología para medir el impacto de los datos abiertos en sus países.

Tomando en cuenta dicha necesidad y la evidencia en torno a sus beneficios, la Unión Europea recientemente estrenó un nuevo portal de datos abiertos, donde junto con publicar bases de datos – 1.125.030 conjuntos de datos de 36 países- se agrupan estudios de impactos, estadísticos de uso y monitoreo, programas de formación, diccionarios de las respectivas bases. Del mismo modo, por su parte, Asia, en el reciente Open Data Day, lanzó su primera experiencia⁵³, publicando, 91.200 conjuntos de datos. Otras experiencias interesantes se dan en España⁵⁴ y en el ámbito de la sociedad civil, lo que se ha realizado por el GovLab de la Universidad de New York⁵⁵.

4. Chile: aun con tareas pendientes

Como el resto del mundo, Chile también ha avanzado en estos temas: se une a la Alianza para el Gobierno abierto en 2012, actualmente, se encuentra en fase de elaboración el 5 plan. El Consejo para la Transparencia, ha tenido presencia en las 4 anteriores instancias, liderando proyectos como el Portal de Transparencia, Modelo de trabajo y recursos de Lenguaje Claro en la Administración Pública⁵⁶, recomendaciones de protección de datos personales en la apertura de datos, Gobierno Abierto Municipal, y 3 instancias de las reconocidas Hackaton⁵⁷, espacios donde se promueve y premia la creación de aplicaciones usando datos gubernamentales⁵⁷⁸.

Lo anterior, se complementa con el Instructivo Presidencial N 5 de 2012⁵⁹, de Gobierno Abierto, donde se insta a los organismos públicos a publicar de manera proactiva, la mayor cantidad posible de información y datos factibles de ser publicados, en formatos que permitan su reutilización. A partir de esto, se fortalece el repositorio datos.gob, el cual posee 3.971 conjuntos de datos, 525 instituciones sumadas, aun cuando

51. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20210306-1> (visitada el 28/04/2021)

52. https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n6_2020.pdf (visitada el 28/04/2021)

53. <https://dataportal.asia/home> (visitada el 27/04/2021)

54. El portal de datos abierto español, tiene una sección denominada Aporta, donde desde el 2009 se contribuye a la apertura de la información pública y desarrollo de iniciativas basadas en datos, instancia promovida por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. A marzo del 2021, se contabilizan 38.920 conjuntos de datos. En tal espacio, existe un registro de empresas reutilizadoras de datos públicos, donde se observan ejemplos con datos georeferenciados, medioambientales, transporte, entre otros.

55. El GovLab, desarrolló el proyecto Open Data 500[1], que era un estudio acerca de empresas que usaban bases gubernamentales, como recurso principal para el desarrollo de sus negocios. Tal experiencia se replicó en Canadá, México, Italia, Corea del Sur y Australia.

56. <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2019/09/Plan-de-Accion-2016-2018-Chile-Oficial.pdf> (visitada el 28/04/2021)

57. <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2019/06/Plan-de-Accion-2014-16-CHILE-OFICIAL.pdf> (visitada el 28/04/2021)

58. <https://www.consejotransparencia.cl/aplicaciones-digitales-que-utilizan-datos-de-educacion-el-congreso-y-la-encuesta-casen-triunfa-en-hackaton-civil/> (visitada el 28/04/2021)

59. <https://www.guiadigital.gob.cl/articulo/instructivos-presidenciales.html#ip00512> (visitada el 10/02/2021)

quedan espacios de mejora en cuanto a los formatos, actualización, usabilidad y alcance de las bases publicadas⁶⁰. Inclusive, es posible detectar, algunas con enlaces ‘rotos’ o sin diccionario de variables.

Y es justamente en base a este ejemplo, donde se sustenta la necesidad de dotar de sentido social a la apertura de datos, considerando sustantivo, que sean no propietarios, completos, oportunos y veraces, que se facilite el uso de estos para que la gente pueda tomar decisiones de manera que permita mejorar su bienestar.

Se hace relevante conocer las demandas de información de los usuarios y usuarias, por ejemplo, en la ya mencionada Encuesta Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales del Consejo para la Transparencia, se consulta acerca de las áreas donde se hace necesario la transparencia⁶¹, en donde Salud es el tema más mencionado históricamente (82%), le sigue, Educación (72%), Vivienda (60%), y Justicia (54%).

En esta perspectiva, comienzan los desafíos. En primer lugar, no se observa un involucramiento transversal que abarque a los diferentes poderes del Estado, promoviendo información en formatos amigables, abiertos y comprensibles para la ciudadanía. Al observar diversas prácticas internacionales, se vislumbran claros ejemplos de que se puede avanzar en ello.

Ello remarca la importancia de no solo cumplir con el desarrollo de espacios de apertura de datos que permitan reutilización, sino que estos sean completos, accesibles, gratuitos y oportunos, o tengan 5 estrellas⁶², sino que también es muy necesario, que los datos posean un sustentable valor social para que se asegure su uso por parte de la ciudadanía, ampliando las fronteras de las comunidades tradicionales de este ecosistema.

Como una manera de aportar en los importantes desafíos que tiene Chile en materia de apertura de datos, el Consejo para la Transparencia, ha asumido iniciativas tales como el catálogo disponible del Portal de Transparencia⁶³, disponiendo datos en formato xml, csv y xls, también, se debe considerar, las bases de infolobby⁶⁴ e infoprobidad⁶⁵, en los que se posibilita realizar consultas usando sparql.

Sin embargo, a nivel de rankings o mediciones en la materia los resultados son desafiantes: en el informe de la OECD (2019), Open, Useful and Re-usable data (OUR data) Index: 2019⁶⁶, Chile ocupa el lugar 30 de 32 países medidos, la dimensión con menor evaluación corresponde al soporte gubernamental para la reutilización de los datos (OECD, 2019, 20), donde inclusive, no se reconoce monitoreo al impacto de uso de datos abiertos.

60. http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/2012_11_12_instructivo_no_005_sobre_gobierno_abierto.pdf (visitada el 10/02/2021)

61. Respuesta múltiple

62. <https://cuantrix.com/open-data/las-5-estrellas-los-datos-abiertos/#:~:text=Las%205%20estrellas%20de%20los,ser%20reutilizables%20para%20estos%20fines> (visitada el 10/02/2021)

63. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/web/guest/opendata> (visitada el 20/04/2021)

64. <https://www.infolobby.cl/DatosAbiertos> (visitada el 20/04/2021)

65. <https://www.infoprobidad.cl/DatosAbiertos/DatosAbiertos> (visitada el 20/04/2021)

66. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf> (visitada el 26/04/2021)

Un diagnóstico similar se puede observar en el Open Data Barometer, donde en su informe 2017, ubica a Chile en el lugar 20 de 30, teniendo en cuenta que el menor puntaje se encuentra en el componente impacto emergente⁶⁷, de hecho, califican al país en el grupo de rezagados, señalando que se exhibe un estancamiento en avances en la materia desde hace cinco años.

En el contexto de las recomendaciones, el Open Data Barometer, señala la necesidad de desarrollar habilidades de datos abiertos en todo el gobierno, actualizar la infraestructura técnica, trabajar en forma estrecha con grupos cívicos, establecer contacto con partes interesadas, enfoque práctico de datos abiertos, comprometerse a publicar conjuntos de datos claves, y seguimiento y adaptación⁶⁸.

En base a lo expuesto, se hace necesario, resaltar algunos aspectos relevantes para una apertura con sentido de datos gubernamentales, a saber:

- Ecosistema integrado de datos públicos gubernamentales, mejorando normativas en el ámbito.
- Diseñar un ciclo de apertura de datos públicos.
- Diálogo continuo con sociedad civil y academia, estableciendo mecanismos de colaboración.
- Fortalecer procesos de formación y conocimiento de datos abiertos.
- Seguimiento y fomento de uso de datos públicos.
- Generar lineamientos que permitan equilibrar apertura con protección de datos personales.
- Transformación digital de las instituciones estatales. (Inteligencia Artificial, datos abiertos, participación ciudadana digital, ciberseguridad, otros)
- Desarrollar protocolos de ética en el uso de datos públicos.
- Potenciar el valor social de apertura y reutilización de datos públicos, una oportunidad es vincularlos a los Objetivos de Desarrollo Sustentable.
- Liderazgo y sustentabilidad de los proyectos que se desarrollen en el área.

Tal como se ha repasado, las experiencias tanto nacionales como internacionales, sustentan el imperativo de poner énfasis en el sentido y utilidad de la apertura de datos, promoviendo la necesidad de una transformación digital del sector público, pero también, de vincular la oferta de bases de datos con las demandas de la comunidad, usuarios y usuarias, y academia. Es en la construcción de un ecosistema sustentable, que se pueden potenciar los impactos positivos de tal, así como, velar por un equilibrio entre apertura de datos, protección de datos personales, y uso ético de los datos.

67. https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=CHL (visitada el 26/04/2021)

68. <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#findings> (visitada el 26/04/2021)

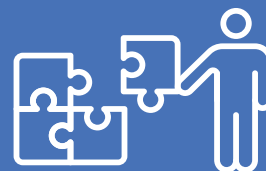
Bibliografía

- Consejo para la Transparencia. 2021, Encuesta Nacional de Transparencia 2020.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, C. (2019). Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?, CIPPEC-BID - OIT. Buenos Aires, 2019.
- Naser, Alejandra y Álvaro Ramírez Alujas (2014). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región, Serie Manuales ILPES/CEPAL Nº 81, LC/L.3802. Disponible para descarga en: <http://bit.ly/1mJrBOJ>
- OECD, (2020). Use of Open Government Data in response to the coronavirus (Covid-19) outbreak

OECD (2019), Open, Useful and Re-usable data (OUR data) Index: 2019, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>
- OECD (2018), OECD Open Government Data Survey 2018.
- ONTSI. Las Administraciones Públicas ante la reutilización de la información pública.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. <http://doi.org/10.30923/AAPPreuInf-2020>
- ONTSI (2020). Del sector infomediario a la economía del dato: caracterización del sector infomediario. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. <http://doi.org/10.30923/SecInfEcoDat-2020>
- Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", Documentos de trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública , No. 22, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en> .

3.2 Gobernanza de datos integral, eliminando silos horizontales.

Patricio Urriola Aballai



¿Qué está haciendo la revolución de los datos por los 700 millones de personas que viven en la extrema pobreza? Es la pregunta que intenta responder el último informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo “Data for Better Lives” (2021).

Dicho informe menciona que los datos son un arma poderosa con múltiples propósitos, como la lucha contra la pobreza, una que potencialmente puede transformar la vida de los más desprotegidos. Pero también, existe la posibilidad de que los datos sean utilizados en contra de las personas. Convirtiéndose en un arma de doble filo, por lo que se considera indispensable un nuevo contrato social, que tenga como fin nuevas reglas del juego, para obtener más valor de los datos, cumpliendo con proteger a las personas contra daños, se garantice el acceso y la representación.

Según Arturo Muelle (2021), el valor de los datos se materializa en la medida en que estos se usan y re usan. Lamentablemente, nuestra cultura no utiliza los datos, pues se estima que entre un 73% y el 97% de los datos producidos no es utilizado. Es un despropósito y desperdicio de recursos que exista recopilación y utilización de datos con solo un objetivo, sin ponerlos a disposición de otros para su reutilización, a pesar de que hoy en día existen técnicas analíticas modernas, que pueden reutilizar y combinar datos públicos y privados, intercambiando conjuntos de datos, que puede traer beneficios reales para las personas. Por ejemplo, cuando Transport for London abrió sus datos de transporte, “se generaron al menos 130 millones al año de ahorro de tiempo, además de 500 empleos directos y otros 230 indirectos” (Deloitte, 2017:5).

Desde el enfoque de ciudad inteligente y de empresas infomediarias, Luz María García y Olga Quirós (2021), explican que el problema principal es la información desactualizada y fragmentada, producto de que todavía se tiene una lógica de uso de datos que no logran converger del todo. Por tanto, se provoca una especie de círculo vicioso, donde se trata de dar respuesta a problemas actuales y anteriores que se vuelven a presentar, porque se llega tarde a confrontar la problemática.

En este escenario, es fundamental el triple rol del Estado frente al uso de datos, explica Arturo Muelle (2021). El primer rol es “habilitar”, es decir, que a través de un marco legal y normativo integral, permita el desarrollo de la economía de los datos, maximizando el valor de estos, y al mismo tiempo protegiéndolos y manteniéndolos seguros. El segundo, es “utilizar” en relación a los beneficios, usando datos para mejorar

la prestación de servicios públicos, el diseño y monitoreo de políticas públicas, y obteniendo más evidencia para la toma de decisiones. Tercero, “promover”. Este último es el menos desarrollado en la región y se refiere a que el Estado es capaz de promover el uso de datos en toda la economía para mejorar la gestión, aumentar la productividad y crear emprendimientos.

La integración e interoperabilidad de datos en la actualidad se encuentran “estancados en silos, controlados por los titulares de datos, inaccesibles tanto para sus sujetos como para otras personas que podrían usarlos para crear y mejorar servicios, para la investigación o para resolver problemas públicos urgentes” (McMurren & Verhulst, 2020).

Los silos técnicos hacen referencia a la incapacidad de algunas instituciones o empresas, para trabajar de manera eficiente y coordinada entre departamentos o todas las áreas que la conforman, esto ocurre al manejar más aplicaciones de las necesarias o cuentas con exceso de información almacenada en los silos de datos.

Estos silos técnicos, están presentes en todas las áreas de apertura de datos y eliminarlos puede ayudar incluso a responder de manera más coordinada frente a la pandemia. La ciencia abierta es un caso, explica Sulan Wong (2021), que requiere de la comunicación abierta de los resultados de investigación, de lo contrario no se podría verificar la fiabilidad de estos resultados, ni tampoco podrían utilizarse estos para generar nuevo conocimiento.

Un caso demostrativo de la situación es Accelerating Medicines Partnership (AMP)⁶⁹, en la que los socios de AMP, incluidos el gobierno, la industria y las organizaciones de salud sin fines de lucro, hacen que los datos y análisis genómicos y moleculares sean accesibles al público para la amplia comunidad biomédica a través de un portal en línea. El proyecto AMP utiliza experiencia pública y privada, además de los datos agrupados para disminuir el tiempo y costo de desarrollar biomarcadores para el tratamiento de enfermedades.

El proyecto intenta superar la fragmentación de los activos de datos en la industria farmacéutica y mejorar la innovación en terapia de drogas. Al combinar datos, el portal AMP puede encontrar nuevos objetivos farmacológicos y reducir la repetición inútil de pruebas que se encuentran cuando las empresas trabajan en silos.

En la búsqueda de avanzar en la eliminación de los silos técnicos “verticales” (creadores de barreras entre dominios, como transporte y salud) según Muentz (2021), las agendas públicas reaccionaron frente a estos temas importantes, que fueron cubiertos a través de las leyes de acceso a la información, protección de datos personales, datos abiertos y seguridad de la información, entre otros.

Esto provocó la fragmentación de la agenda de datos, generando silos “horizontales” (creando barreras entre habilidades o capacidades, como datos abiertos, tecnología de la información y participación ciudadana) que no se coordinan entre ellos. La ausencia de coordinación entre diversas agendas de datos, ha provocado superposiciones entre agendas, que pueden potencialmente generar disputas y vacíos frente a temas de interés público. Un ejemplo de esto, es la regulación de datos transfronterizos y cloud computing que es incompleta o inexistente.

Las sociedades del siglo XXI son pluralistas y al ser digitalizadas transforman a nuestras sociedades en

69. Revisar ejemplo en documento DATA COLLABORATIVES LEVERAGING PRIVATE DATA FOR PUBLIC GOOD, https://www.thegovlab.org/static/files/publications/data-collab-report_Oct2019.pdf

“sistemas de sistemas”, en las que las funciones críticas son distribuidas entre actores públicos y privados en ubicaciones incongruentes y con interdependencias complejas. Esto amerita una nueva forma de generación de alianzas público - privada, adoptando un enfoque sistémico, que invalide el “pensamiento en silos”. El ecosistema digital (BID, 2020) posee una naturaleza compleja y diseminada, sumando las múltiples dimensiones de la política de gobernanza de datos público- privada, que ha desarrollado con el devenir del tiempo una arquitectura dificultosa de partes interesadas.

Ahora bien, cuando comparamos a Chile a nivel de gobierno digital, con los países OCDE (2020), en el ámbito del sector público, impulsado por datos, Chile se ubica muy por debajo de la media, obteniendo un 0.26 de 0.44, consagrándose penúltimo en la larga y extensa lista de los países miembros, demostrando cuatro principales falencias. La primera, es que el gobierno aún no aprovecha los datos teniendo que promover a corto, mediano y largo plazo, el desarrollo de un sector público capacitado, validando los datos públicos como una pieza elemental para la co creación de políticas y servicios por evidencia. El segundo, es la ausencia de una visión estratégica que aproveche los múltiples usos de los datos, como un activo de valor público. El tercero, la falta de adhesión a valores y principios éticos para la gestión y reutilización de los datos, superando sesgos para garantizar políticas y decisiones públicas equitativas e inclusivas, fortaleciendo su legitimidad y confianza ciudadana. El cuarto y último, es la falta de prácticas e iniciativas intersectoriales de gestión de datos, en las se generan brechas entre la disponibilidad, estándares y actividades concretas.

Una nueva Constitución puede consagrar mínimos digitales⁷⁰ (Derechos al internet, a la protección de datos personales, al acceso a la información o incluso consagrandos datos abiertos como bienes públicos, entre otros) para establecer un modelo de gobernanza de datos integral, que nos permita un óptimo desarrollo de infraestructuras y el fortalecimiento de un ecosistema de intercambio de datos, que finalmente permita reducir las brechas en materia de acceso, representación y reutilización de datos con impacto.

Al revisar de manera comparada un estudio OCDE (2019), que explora modelos de gobernanza de datos desde estrategias de datos nacionales, estándares centrales de datos y plataformas de intercambio de datos, menciona que Canadá, Irlanda, Holanda, Reino Unido y Estados Unidos, han progresado o están progresando en dirección a estrategias de datos globales adoptando enfoques abiertos, inclusivos, iterativos, colectivos y fundamentado en valores para su definición, implementación, evaluación y cambio. Sin embargo, el líder de este selecto grupo es Estonia enfrentando cuatro principales desafíos: la recopilación, la protección, el crecimiento y el suministro de datos.

Dicho estudio, desarrolla un enfoque de gobernanza holístico que puede ser aplicado desde el nivel nacional al nivel local, generando flexibilidad y escalabilidad para la extracción y entrega de valor de los datos, mediante que los gobiernos construyan una base sólida de gobernanza de datos, permitiendo la implementación de políticas coherentes, definir entornos confiables y seguros para el intercambio ético y la reutilización de datos. Este modelo debe basarse en tres premisas, una es unir al gobierno en su conjunto, otra es habilitar al gobierno como plataforma y finalmente construir una mayor confianza en el gobierno, desde una estrategia de datos nacionales y estructuras de liderazgo institucionales claras, que logre mapear todo el flujo de datos, barreras y oportunidades principales para desbloquear el valor de los datos.

El aumento del uso de algoritmos en la toma de decisiones públicas, hace que la transparencia de los datos y los algoritmos sea reconocida como fundamental. Apertura, claridad en los términos de uso, junto al propósito, deben ser una prioridad para la automatización en las decisiones democráticas (Innerarity, D. 2020)

70. Expertos apuntan a consagrar mínimos digitales en un gran marco constitucional <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/02/23/expertos-apuntan-a-consagrar-minimos-digitales-en-un-gran-marco-constitucional/>

El desafío para los integrantes de la convención constituyente no será fácil, la tentación de dejar de pasar por alto estos temas frente a los desafíos clásicos de las democracias del siglo XX, pueden ser irresistibles, ya que hasta la fecha siguen estos derechos ausentes tras la privatización instalada por el modelo neoliberal y la constitución espuria creada en dictadura. Establecer mínimos digitales en la sociedad de la información por medio de un cambio constitucional, puede significar un “reseteo” o un “reinicio” de la agenda pública fragmentada, para consagrar una estrategia de gobernanza de datos sistémica, centrada en las personas y así eliminar los silos horizontales.

Bibliografía

- BID. (2020). Reporte de Ciberseguridad 2020: Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Reporte-Ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Data collaboratives. Report data collaboratives leveraging private data for public good (octubre de 2019). En: https://www.thegovlab.org/static/files/publications/data-collab-report_Oct2019.pdf
- Deloitte. (julio 2017). Assessing the value of Tfl’s open data and digital partnerships. En: <http://content.tfl.gov.uk/deloitte-report-tfl-open-data.pdf>
- El Mostrador. (23 de febrero de 2021). Expertos apuntan a consagrar mínimos digitales en un gran marco constitucional <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/02/23/expertos-apuntan-a-consagrar-minimos-digitales-en-un-gran-marco-constitucional/>
- García, Luz M. (25 de marzo de 2021). Reutilización de datos, prestación de servicios y silos horizontales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=YTeaXcWB7gA>
- Innerarity, D. (2020). El impacto de la inteligencia artificial en la democracia. Revista de las Cortes Generales.
- McMurren & Verhulst. (26 de octubre de 2020). Data to go: The value of data portability as a means to data liquidity. En: <https://medium.com/data-policy/data-to-go-the-value-of-data-portability-as-a-means-to-data-liquidity-d8907565e515>
- Mueente, Arturo. (25 de marzo de 2021). Reutilización de datos, prestación de servicios y silos horizontales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=YTeaXcWB7gA>
- OECD (2020), “Digital Government Index: 2019 results”, OECD Public Governance Policy Papers, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.

OECD (2019), The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/>

Quirós, Olga. (25 de marzo de 2021). Reutilización de datos, prestación de servicios y silos horizontales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile.

Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=YTeaXcWB7gA>

World Bank. World Development Report 2021: DATA FOR BETTER LIVES.

En: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021>

Wong, Sulan. (25 de marzo de 2021). Reutilización de datos, prestación de servicios y silos horizontales. Fundación Abriendo Datos, Flacso Chile.

Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=YTeaXcWB7gA>

Sobre los autores





Rodrigo Ramírez Pino

Doctor en Comunicación Audiovisual de la Universidad Autónoma de Barcelona, MBA, Magíster en Comunicación y Magíster (c) en Políticas Públicas. Periodista y licenciado en Antropología. Coordinador del Programa sobre Infraestructura y Desarrollo del Ecosistema Digital en América Latina de FLACSO Chile, presidente de la Cámara de Infraestructura Digital y Ex Subsecretario de Telecomunicaciones.



Lorena Donoso Abarca

Licenciada en ciencias jurídicas y sociales por la Universidad de Chile, Magister en Informática y derecho por la U. Complutense de Madrid. Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Consejera del Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías. Creadora del Centro de Estudios en Derecho Informático de la Universidad de Chile, del Magister en Derecho Informático y de las Telecomunicaciones y de la revista de Derecho Informático de esa Universidad. Árbitro del sistema nacional de resolución de conflictos por nombres de dominio e Investigadora de FUCATEL. ldonoso@uchile.cl.



Patricio Urriola Aballai

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Fundador y Director ejecutivo de la Fundación Abriendo Datos. Promotor de la cultura de Datos Abiertos. Presidente subrogante del consejo de la sociedad civil del Consejo para la Transparencia. Miembro del Consejo Consultor del Programa SÉ Santiago Smart City CORFO. Coordinador de grupo de Gobernanza de Datos de la comisión de Desafíos Futuros del Senado de la República. Global Shapers Hub Santiago - Comunidad del Foro Económico Mundial. Pato@abriendodatos.org



Carlos Carrasco Muro

Licenciado en Comunicación Social de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas, Venezuela. Diplomado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la George Washington University, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina - UCAB. Máster en Transformación Digital e Industria 4.0 de la Universidad Isabel I. Madrid, España. Especialización en Gobierno Digital, Gobierno Abierto y Agenda 2030 de CEPAL. Global Shaper Hub Santiago - Comunidad del Foro Económico Mundial. Consultor por Chile del Barómetro de Datos Abiertos de ILDA. Asistente de Investigación en Gobernabilidad del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.



María Jaraquemada Hederra

Maria Jaraquemada es Oficial de Programa para Chile y los países del Cono Sur en IDEA Internacional. Se ha desempeñado tanto en el Estado (en el Consejo para la Transparencia) como en la sociedad civil (Access Info Europe, Ciudadanía Inteligente y Espacio Público) en materias y proyectos relacionados con la transparencia, anticorrupción, gobierno abierto y advocacy. María es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid.



Fabrizio Scrollini Mendez

Es el Director Ejecutivo de ILDA, una organización que explora el uso ético de los datos para el desarrollo en América Latina. Fabrizio integra la red Datos Abiertos para el Desarrollo, co-fundó Data Uruguay y los espacios Abrelatam y Condatos en América Latina. Fabrizio tiene un doctorado en gobierno por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE)



María Isabel Cornejo Plaza

Licenciada en Ciencias Jurídicas y sociales, U. de Chile, Magíster en Derecho Privado y Doctora en Derecho de la U. de Chile, con pasantías en el Oxford Uehiro Centre for the practical ethics, Universidad de Oxford. Actualmente es profesora del curso Derecho e Inteligencia Artificial entre otras cátedras en la Universidad Autónoma de Chile, docente en diversas universidades en temas de bioética, neuroética y neuroderecho y forma parte del proyecto “Freedom and Research” del Jean Monnet Centre of Excellence of Rights and Science, Universidad de Perugia, Italia. Es colaboradora de la ONG datosprotegidos.org. También es Miembro de la Sociedad Paradigmas Emergentes en Derecho y Filosofía Jurídica A.C de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro activo de la Sociedad Mexicana de Neuroética. Correo electrónico: isabelcornejo@derechocivil.cl



Gloria de la Fuente González

Es Cientista Política de la Universidad Católica de Chile y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y ha realizado actividad docente en diversas universidades del país en materias vinculadas a transparencia y calidad de la democracia. En el ámbito profesional, ha desarrollado una estrecha labor en torno a temas de transparencia trabajando como consultora del CPLT y de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA). También se ha desempeñado como directora de proyectos en Chile Transparente, capítulo chileno de Transparencia Internacional y ha sido parte del directorio de la Fundación Proacceso. Durante los años 2006 y 2010 trabajó en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Hasta el 29 de octubre de 2020 ocupó la presidencia de la Fundación Chile 21, cargo al que renunció para iniciar su gestión como presidenta del Consejo para la Transparencia. Es miembro del Consejo Asesor permanente para la Reforma del Estado y se ha desempeñado como analista política en programas radiales y televisivos.



Daniel Contreras Caballol

Cientista Político de la Universidad Central de Chile, con estudios en políticas públicas, planificación y control de gestión, gestión de contenidos y audiencia digital, ciencia de datos, innovación y gobierno abierto. Analista de la Dirección de Estudios y Coordinador del Laboratorio de Integridad del Consejo para la Transparencia.



Danielle Zaror Miralles

Abogada de la Universidad de Concepción, Magíster en Derecho Económico y Doctora en Derecho de la Universidad de Chile. Su práctica profesional ha tenido lugar en el sector público, en materias de tecnología y regulación y también en el sector privado. En el ámbito académico imparte clases de protección de datos personales en los diplomados sobre la materia en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chile.

Carta Magna Digital



**Sociedad de la Información
y Tercera Ola de Datos Abiertos.**



FLACSO
CHILE

Mayo 2021