

Relevamiento de experiencias innovadoras

Fecha de creación

13/07/2021

Tipo de publicación

Investigaciones

Resumen

El objetivo de este relevamiento es analizar, a partir de una observación primaria, las tendencias innovadoras que están surgiendo para ser aplicables al acceso a la información pública y a la transparencia activa y pasiva.

Se considera necesario manifestar en este punto, que como toda observación, la misma puede arrojar resultados positivos o no y que el término tendencias no debe ser visto o asimilado, solamente al concepto de tendencia en tecnología.

La intención es poder proyectar, con la información que se recabó, un plan para la futura aplicabilidad de las innovaciones en los temas antes planteados. Es de tener en cuenta que la aplicabilidad siempre va a estar sujeta a nuestra realidad, ya que hay que considerar los marcos legales, por ejemplo, y entre otros las políticas públicas. Este último punto no es analizado en este informe, ya que, como se estableció, es una observación primaria.

Se hará mención a la información general obtenida en cada país, para luego mencionar las innovaciones que se han encontrado de forma general y por último dar las algunas conclusiones.

Relevamiento

Se tomaron como referencia para observar las realidades en el tema los siguientes países: Noruega, Islandia, Suecia, Nueva Zelanda, Finlandia, Irlanda, Dinamarca, Canadá, Australia y Suiza.

Estos países fueron los considerados a partir del estudio que realizó la Unidad de Inteligencias de The Economist, aplicando el índice de democracia (democracy index), siendo los diez primeros en posicionarse en la tabla.

No en todos los países se ha relevado información que tenga que ver con el caso en estudio, pero se hacen mención en este informe.

Noruega

Se hace un relevamiento país por país, comenzado por Noruega. Este país tiene una política en TIC, que la describe de la siguiente forma: “El objetivo de la política de TIC es influir en el desarrollo de las TIC para lograr la simplificación y la mejora de la eficiencia en el sector público, una mayor innovación y creación de valor en el sector empresarial y asegurar un desarrollo sostenible e inclusivo de la sociedad”.

No se han detectado acciones en este tiempo que tengan que ver con la innovación en materia de acceso a la información pública, sin embargo, Noruega tiene políticas para uso de Inteligencia Artificial aplicada al ámbito público y nuevos objetivos en el tratamiento de la transparencia activa y pasiva.

A comienzos del año 2019, Noruega lanza el documento la “Estrategia Nacional para la Inteligencia Artificial” (Norsk regjering innfører en nasjonal strategi for kunstig intelligens) y a comienzos de 2020 se finalizó el documento, del cual se destaca para este informe, el punto 4.2 que se titula “Innovación basada en IA en el sector público” dentro del capítulo 4 “Mejora de la capacidad de innovación con la IA”. El punto 4.2 manifiesta que “La inteligencia artificial en el sector público puede contribuir a: -Asesoramiento y servicios más relevantes para los ciudadanos en diferentes situaciones de la vida. –Mejor apoyo para la toma de decisiones para los empleados del sector público. –Racionalizando procesos y optimizando la utilización de recursos. – Mejorar la calidad de los procesos y servicios mediante la detección automática de posibles desviaciones. -Predecir tendencias basadas en datos de ambas agencias y sus entornos. –Procesamiento del lenguaje natural para clasificar y categorizar, y para traducir entre diferentes idiomas y formas de lenguaje.”

“Sin embargo, el uso de IA en el sector público aún se encuentra en una fase temprana. Una encuesta muestra que muchas agencias todavía están en la fase de planificación o prueba, donde intentan averiguar para qué se puede usar la IA. Algunas agencias han comenzado a probar a través de pruebas de conceptos. La encuesta muestra que más de la mitad de las agencias consideran la cultura organizacional, los problemas legales y regulatorios, y la protección y seguridad de los datos como los principales desafíos con respecto a la IA. La falta de competencia se destaca como otro desafío.”

Por último en el cuarto plan de acción sobre Gobierno Abierto, Noruega establece tres áreas principales, a saber: 1-Apertura de la Administración Pública 2-Anticorrupción y 3-Reutilización de datos. En esto se destaca que “...el Gobierno examinará los instrumentos de política y la reglamentación sobre cómo se puede organizar el acceso a datos públicos abiertos para su uso dentro y fuera del sector público”

En cuanto a la Apertura de la Administración Pública, se planteó la siguiente pregunta para trabajar en el marco del Plan de Acción: ¿Qué problema para el público en general se pretende resolver con el compromiso? Siendo la respuesta la siguiente: “El gobierno central dará a todos la oportunidad de controlar los procedimientos administrativos de los organismos públicos y de participar en los procesos democráticos. El acceso a los documentos de los organismos públicos requiere que los organismos registren y archiven los documentos de los casos y den a la población acceso a los registros. Con el aumento de la producción de documentos de casos digitales y el aumento de su comunicación por correo electrónico, existe el riesgo de que los documentos de casos digitales no se registren ni se archiven.”

Por último, la interrogante que se plantea por considerarse importante es la siguiente: ¿Cómo es relevante este compromiso para los valores fundamentales de la OGP (Open Government Partnership)? La cual culmina con la siguiente respuesta: El compromiso abre la posibilidad de divulgar más información, mejorar la calidad de la información disponible y/o mejorar la disponibilidad de la información, de modo que sea más accesible al público en general.

CONCLUSIONES DE NORUEGA: Si bien, no se han detectado acciones recientes en lo que hace referencia al acceso a la información pública, se concluye que Noruega tiene en su agenda de compromisos la implementación de IA para ser utilizada en el ámbito público y el acceso a documentos de organismos para ser accedidos por parte de la población con el fin de divulgar más información y mejorar la calidad de la misma.

Suecia

En cuanto a Suecia, es de destacar la implementación, ya hace varios años, del “Acceso al archivo de oficinas gubernamentales”, cumpliendo así, con una conjunción de transparencia activa y pasiva a la vez. Este sistema de acceso a los archivos de las oficinas pertenecientes al gobierno sueco, tiene el siguiente mecanismo: cualquier persona que desee acceder a los documentos oficiales de las oficinas de gobierno, puede acceder a los archivos en las propias oficinas, con la excepción de los más antiguos que se encuentran apartados en lo que ellos llaman Archivos Nacionales, además el acceso a la información es anónima, es decir, el solicitante no tiene por qué decir su nombre ni tampoco la causa por la cual desea ver la información archivada.

El material que se encuentra a disposición en los archivos, puede ser que ya haya sido publicada, y por lo tanto el solicitante no tiene que ir a pedir la información ya que la encuentra en la página oficial del gobierno sueco o en la colección de referencias que tienen para consulta.

Es de destacar, que la información que se encuentra bajo secreto no será brindada y se recomienda al solicitante que si no puede ir de forma presencial a la oficina donde se encuentra la información y donde tienen las terminales disponibles al público para la búsqueda de la misma, podrá el solicitante hacer la petición o solicitud por carta, correo electrónico o teléfono. Ante esto último se recomienda la no utilización de correo electrónico ya que como expresan de forma oficial en la página web del propio gobierno sueco “debe tener en cuenta que el contacto electrónico con las oficinas gubernamentales puede dejar rastros en nuestro sistema electrónico y que estos rastros pueden ser documentos oficiales.”

CONCLUSIONES DE SUECIA: En este caso, al igual que con Noruega, no se han detectado de forma primaria, la utilización de herramientas tecnológicas para el acceso a la información pública o el ejercicio de la transparencia. El caso expuesto sobre el acceso a los archivos del gobierno es una forma de ejercer la transparencia pudiendo ser observada más en detalle para su aplicabilidad en lo local.

Nueva Zelanda

En el caso de Nueva Zelanda, el enfoque se hará en vista de otros de los temas a tratar en el plan anual 2020 de esta Unidad, que refiere al análisis de tendencias y su potencial adopción pero yendo directamente a la transparencia de los algoritmos.

Nueva Zelanda en 2018 realizó una revisión intergubernamental de cómo el gobierno usa algoritmos para mejorar la vida de los neozelandeses. La revisión tuvo como objetivo garantizar que los neozelandeses estén informados y tengan confianza en cómo el gobierno usa algoritmos, así lo establece en su Informe de Evaluación de Algoritmos en el que 14 agencias gubernamentales autoevaluaron los algoritmos que usan para cumplir sus funciones y en las áreas que afectan a la decisiones que impliquen o se relacionen con personas.

Se han publicado, y es parte del informe de evaluación de algoritmos, un conjunto de seis principios para el uso seguro y efectivo de los datos y análisis por parte de los organismos gubernamentales y se destacan los siguientes: -Mantener la transparencia: la transparencia es esencial para la rendición de cuentas. Apoya la colaboración, la asociación y la responsabilidad compartida. -Asegurarse de que los datos sean adecuados para su propósito: el uso de los datos correctos en el contexto correcto puede mejorar sustancialmente la toma de decisiones y los modelos analíticos, y evitará generar resultados potencialmente dañinos. - Concentrarse en las personas: tener en cuenta a las personas detrás de los datos y cómo protegerlos contra el mal uso de la información.

En cuanto al principio de mantener la transparencia, manifiestan que es esencial para la rendición de cuentas, es decir, explicar el uso de algoritmos y por lo tanto proponen que haya descripciones sencillas en inglés de la justificación y el uso de algoritmos, incluyendo ejemplos e infografías que muestran, de una forma rápida, en que se utilizan los datos y los posibles resultados para las personas. Se resume de este principio que “A medida que las agencias gubernamentales manejan la información pública y actúan al servicio del público, todas las agencias deben esforzarse por garantizar que: -el uso de datos y los procesos analíticos están bien documentados y -las decisiones que informan se describen en un lenguaje claro, simple y fácil de entender“

Del informe presentado se destaca en el capítulo de hallazgos y recomendaciones claves el siguiente punto: “hay margen para garantizar que toda la información publicada explique, en términos claros y sencillos, cómo los algoritmos están informando las decisiones que afectan a las personas de manera significativa”. Lo que se infiere de este punto es que, las agencias u organizaciones gubernamentales que utilizan algoritmos para la toma de decisiones, tienen que informar como los mismos están siendo utilizados, es decir, el mecanismo de acción o su funcionamiento para que una vez usados se obtenga un resultado de su uso. Esta transparencia de los algoritmos, se podría inferir que es parte de la información pública, el usuario tiene derecho a saber cómo funciona el algoritmo que posteriormente será utilizado para la toma de decisiones y por tanto, dicho funcionamiento tiene que estar al alcance del solicitante que desee tener esa información.

Concluyendo, la transparencia de los algoritmos es esencial para, lo que se manifiesta en el informe, la rendición de cuentas (la que debe hacer el gobierno a sus ciudadanos), porque así se mantienen la confianza en el actuar público y además la confianza en cómo se recopilan, almacenan y gestionan los datos. La excepción aquí serían los algoritmos que se relacionan con la seguridad pública por ejemplo.

CONCLUSIONES DE NUEVA ZELANDA: El estudio primario en este país se ha enfocado en la transparencia de los algoritmos, la cual está bien estudiada y se aplica como lo demuestra el “Informe de evaluación de algoritmos” que data de 2018. Es de destacar la importancia de este informe por lo aplicable a la realidad neozelandesa y de ser de total actualidad.

Finlandia

Por otra parte, Finlandia, tiene en proceso un proyecto de Ley que se encuentra en etapa de preparación legislativa que pretende la instauración de un Registro de Transparencia.

El propósito del Registro de Transparencia “es mejorar la transparencia de la toma de decisiones, evitando así la influencia inapropiada y fortaleciendo la confianza del público”, también se pretende complementar la legislación que tiene Finlandia sobre publicidad y fortalecer la transparencia de la administración.

La legislación resultante impondría una obligación de registro a las organizaciones de cabildeo (La terminología original es Lobbying, su traducción al fines es Lobbaus y en español es Cabildeo y significa que es una herramienta comunicacional cuyo objetivo es generar una participación y una integración eficaz entre el bien común y los intereses propios de las organizaciones (empresariales, no gubernamentales, del gobierno y profesionales) en los distintos procesos que tienden a la formulación de políticas públicas. (<https://www.comunicologos.com/enciclopedia/t%C3%A9cnicas/lobbying/>) y a las personas.

Durante el proyecto legislativo, se determinará:

- *qué es cabildear o qué tipo de influencia obliga a los operadores a registrarse
- *qué tipo de operadores se requieren para registrarse
- *qué tipo de actores se consideran cabilderos
- *los datos a registrar
- *implementación y seguimiento del registro.

CONCLUSIONES SOBRE FINLANDIA: De la información inicial, lo más destacable es la implementación del Registro de Transparencia que es de actualidad, ya que el proceso legislativo se está cursando actualmente.

Canadá

Canadá, es uno de los países que está utilizando la IA aplicada a varios sectores del Estado. Cuenta con una herramienta “Evaluación de Impacto Algorítmico” que es un cuestionario diseñado para ayudarnos a evaluar y mitigar los riesgos asociados con el despliegue de un sistema automatizado de toma de decisiones.

Para la temática de acceso a la información pública, Canadá utiliza la IA con el objetivo de mejorar la experiencia del usuario y básicamente se implementa en dos instancias “La primera instancia en la que se usa IA es cuando se busca información que ya se ha publicado en respuesta a otra solicitud. Los resultados de búsqueda se basan en información fácilmente disponible en el sitio web de Gobierno Abierto.

La segunda instancia donde se usa IA es cuando se ayuda a identificar qué institución puede tener la información relacionada con la solicitud. La búsqueda recomendará las instituciones más adecuadas para el tipo de solicitud.” Sobre esta última instancia, los datos utilizados para realizar la recomendación provienen de varias ubicaciones.

La IA que se aplique a la búsqueda de la información se nutrirá del aprendizaje automático para identificar las relaciones contextuales que son más fundamentales que las palabras claves. La búsqueda analiza los conceptos y la relación entre búsquedas anteriores para mejorar la calidad de los resultados. El funcionamiento quedaría resumido en lo siguiente: “El sistema de búsqueda que se desarrolló utiliza técnicas avanzadas de procesamiento de lenguaje natural y aprendizaje automático para mejorar las búsquedas en múltiples fuentes. Esta solución de búsqueda incluirá sitios web, foros o cualquier cosa que sea de acceso público. Al ir más allá de la simple similitud de palabras y, en su lugar, “comprender” el significado de los términos de búsqueda, esta solución puede comparar las necesidades de búsqueda de un usuario con el corpus de documentos en tiempo casi real, devolviendo todos los documentos relevantes o componentes de documentos relacionados con un determinado consulta de búsqueda o documento comparable.

Los sinónimos, las abreviaturas y los errores tipográficos a menudo significan que los documentos clave se pasan por alto. Mediante el uso del aprendizaje automático avanzado y el procesamiento del lenguaje natural, el algoritmo creado es capaz de leer un corpus completo de documentos (como un sitio web empresarial, un plan de estudios del curso y los libros de texto y documentos relacionados). Después de leer los documentos, el sistema de búsqueda de IA puede “entender” semánticamente las frases y las ideas, más que en la coincidencia de palabras clave.”

CONCLUSIONES DE CANADÁ: Este país de los observados anteriormente, es el que aplica la IA para la búsqueda de información pública, utilizando la misma al fomento de la transparencia activa. La instrumentación de la IA para este fin podría ser aplicable a la realidad nacional.

Australia

Para finalizar, se mencionará lo que ocurre en Australia. El gobierno australiano, posee una página web denominada Bussines Consultation, el cual es un sitio de retroalimentación entre los particulares y el gobierno. Esto refiere a que, los particulares, sean empresas, individuos, asociaciones con o sin fines de lucro pueden registrarse para recibir notificaciones de nuevas consulta públicas que los organismos gubernamentales publican en el sitio y a la vez, pueden por parte de los organismos, ser consultados los particulares, sobre la temática de políticas y regulaciones relacionado con los negocios.

Se puede encontrar listas de todas las consultas públicas actuales para individuos y empresas y se puede recibir notificaciones por correo electrónico cuando se agreguen nuevas consultas que sean de interés para el particular. Se puede notificar de lo siguiente: -políticas y problemas del gobierno que pueden afectarle al particular en su negocio tan pronto como se hagan públicas, -para dar opiniones, -especificar el método y la frecuencia con la que se desea ser consultado.

Si bien, esto está enmarcado para el área de los negocios, no deja de ser parte de la transparencia activa ya que los particulares están al tanto de información pública que afecta al sector, además de resaltar la participación ciudadana de un sector de la población.

CONCLUSIONES DE AUSTRALIA: De lo observado, es de distinguir el procedimiento de consulta para el sector de negocios que se ha mencionado, ya que destaca la retroalimentación entre ciudadano y gobierno y por lo tanto el fomento de la democracia participativa (Participación directa de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación de la información de la opinión pública” (Cajero Paz, Enrique en “Globalización, gobernanza local y democracia participativa” pág 26 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538753>)

De Islandia, Irlanda, Dinamarca y Suiza, no se ha encontrado información sobre la temática.

Innovaciones

En este capítulo se hará referencia sobre las App que se utilizan en varios países del mundo para fomentar la participación ciudadana e impulsar la transparencia, se darán dos a modo de ejemplo que tienen que ver con la temática analizada en este informe, sin desmedro de que hay otras que fomentan la participación ciudadana y otras que hacen a los procesos democráticos de un país.

El uso de app está fomentado en determinado público, como es la población joven, la cual se determina dentro del rango de edad de los 16 a 29 años. En este caso, la utilización de app hace que dicho público se acerque a tener contacto con la información pública, a ser partícipes como ciudadanos y de estar en contacto con lo que sucede y se decide por parte del gobierno.

La implementación del uso de las app no solo es favorable al público joven, es favorable para toda la ciudadanía ya que, es accesible desde un Smartphone la utilización de las app ayudando a la inmediatez del acceso y la reducción de tiempo utilizado para realizar la gestión.

La primera app a destacar es Civic Triage. Esta app aplicada en el territorio británico "Nació con el objetivo de optimizar las relaciones y la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno, haciendo posible que las tres partes -ciudadanos, representantes y sector público- se beneficiaran de este nuevo modelo de interacción. En este sentido, la app sirve para mejorar la calidad y el tiempo de respuesta a las peticiones y solicitudes de los ciudadanos. Gracias al uso de metadatos, la respuesta de la administración se adapta a las necesidades de los usuarios, mejorando la responsabilidad de las entidades y humanizando los procesos burocráticos.

El empleo de la inteligencia artificial a través de esta app permite tratar los temas relevantes para la ciudadanía de manera más personalizada, de modo que el sector público puede ser más eficiente y ganar calidad en la atención al público."

Otra app a destacar es Onodo, que fue lanzada por la Fundación Livio de España que "mediante la exploración y el análisis de la información pública, ha creado esta aplicación que pretende aportar más transparencia gracias a la visualización de datos procedentes de cualquier ámbito de la política. La principal funcionalidad de esta herramienta es crear mapas de relaciones de datos de manera rápida y sencilla"

Conclusiones

La idea con estas conclusiones es poder llegar a visualizar, luego de observado los diferentes países y la tecnología que se está usando para esta materia, como sería la aplicabilidad en Uruguay de las mismas.

En primer término, es importante destacar que la utilización de la IA en el ámbito público se está dando con vigor, por lo tanto, Uruguay tendría que comenzar a proyectar la utilización de la misma para la mejora de la gestión interna del Estado y para la mejora de la comunicación y participación de la ciudadanía. Esto lograría una distinción de Uruguay en la región en este campo. Para este punto, focalizar en lo realizado en Noruega.

La utilización de la IA podría ser viable viendo lo realizado en Canadá, utilizar IA para buscar información y a la vez buscar que institución puede tener la información que el solicitante necesita.

Por otro lado, el acceso a la información y a los documentos tendría que ser con mayor divulgación, es decir, que la ciudadanía tuviera acceso a aquella información que ya fue pedida por algún solicitante y la misma puede ser brindada al público en general. Tomar el criterio de “mayor divulgación” de la información y que la misma se encuentre de una forma entendible para la población. Así estaríamos mirando lo que trata de implementar Noruega y conjuntamente lo que ya hace Suecia con su acceso a los archivos gubernamentales.

Si se pretende utilizar la IA en Uruguay en esta área, será fundamental que se implemente el buen uso de los algoritmos, como por ejemplo, evitar los sesgos. En este caso, la transparencia de los algoritmos es fundamental, no solo para llegar a los fines correctos con los cuales se pretende el uso de los mismos, si no también, como se mencionó anteriormente, el funcionamiento de los algoritmos pasaría a ser parte de la información pública.

Por último destacar que sería aplicable, el uso de la tecnología para la retroalimentación entre usuario y gobierno.

El uso de las app, como Civic Triage podría estudiarse a fondo su funcionamiento y poder tener una réplica u otra app parecida para ser utilizada en Uruguay.

Todo este panorama de ideas futuras aplicables, tiene que ser considerado al amparo de la normativa existente.

Bibliografía

Visitadas el 28/02/2020

- ["La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial" en el sitio del gobierno de Noruega](#)
- ["Planificación espacial digital \(NO0058\)" en el sitio de OGP](#)

Visitadas el 02/03/2020

- ["Política de TIC" en el sitio del gobierno de Noruega](#)
- ["El gobierno noruego introducirá una estrategia nacional para la inteligencia artificial" comunicado en el sitio del gobierno de Noruega](#)

Visitadas el 05/03/2020

- Sitio del Ministerio de Gobierno y Transporte del gobierno de Finlandia
- ["Comienza la preparación del registro de transparencia" en el sitio del Ministerio de Justicia del gobierno de Finlandia](#)

Visitadas el 11/03/2020

- ["Democracia y digital: la necesidad de un nuevo contrato social" en el sitio de OGP](#)
- "Rincón tecnológico de herramientas ATIP: introducción al servicio de solicitud en línea de ATIP y el uso de la inteligencia artificial" en el sitio del gobierno de Canadá

Visitadas el 12/03/2020

- "Revitalizar el acceso a la información: fichas técnicas" en el sitio del gobierno de Canadá
- ["Las 7 'apps' que impulsan la transparencia y el gobierno abierto en 2019" en el sitio de Compromiso Empresarial](#)
- ["Las 10 mejores 'apps' que impulsan la participación ciudadana y la transparencia" en el sitio de Compromiso Empresarial](#)
- "Apertura y transparencia. Partes vitales de la democracias sueca"
- "El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas la transparencia por diseño" de Agustí Cerrillo i Martínez Universitat Oberta de Catalunya.