

idatosabiertos.org



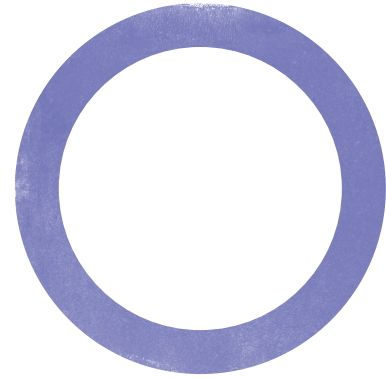
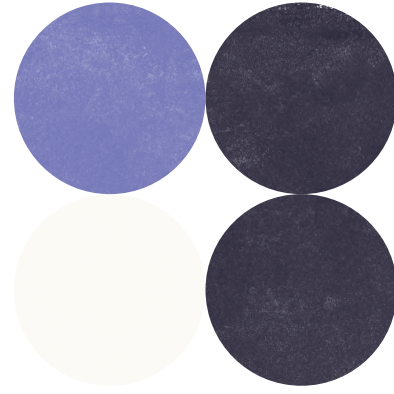
Gobernanza de
datos en Uruguay,
¿otro ejemplo de
democracia?



ILDA

 Datysoc





Gobernanza de datos en Uruguay, ¿otro ejemplo de democracia?

Matias Jackson y Ana Tuduri

Esta investigación fue realizada con el apoyo de
Data for Development (D4D.net) y del International
Development Research Centre (IDRC).



Canada

Indice

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	4
Marco de Gobernanza	6
Contexto Uruguayo	9
Marco legal	11
La Gobernanza en Funcionamiento	14
Medidas para la aplicación	16
La experiencia de los Consejos Consultivos	16
Otros mecanismos de aplicación	19
Rendición de cuentas y transparencia	22
Los pasos hacia adelante	25
Recomendaciones	26
Anexo	27
Bibliografía	29

Resumen Ejecutivo

En una era donde los datos sobre las personas abundan y se convierten en un capital utilizado por las empresas, discutir sobre la gobernanza de los datos es fundamental. Recientemente, la pandemia por COVID-19 dinamizó muchos de los procesos de digitalización que implicaron la construcción y manejo de datos para hacer frente a la emergencia sanitaria que se vive a nivel mundial. Uruguay no es ajeno al incremento del flujo de información disponible sobre las personas y a la aparición de herramientas que generan y gestionan datos.

El objetivo de este informe exploratorio es analizar cuál es el estado de la gobernanza de datos en Uruguay, qué condiciones tiene el país para el desarrollo de una gobernanza democrática de los datos y cuáles son los mecanismos existentes en la materia para la rendición de cuentas. Asimismo, se intentará identificar las características y funciones relativas a la gobernanza de datos y evaluar si reflejan los valores democráticos del país.

Para eso, el informe consta de cuatro partes. En la primera parte se establece un marco acerca de la gobernanza. En la segunda se estudia el contexto uruguayo que incluye los rankings e inserción internacional, definiciones de los organismos locales de gobernanza y del marco jurídico vigente. En la tercera se analizan diversos ejemplos de mecanismos de gobernanza, de implementación de normas y de rendición de cuentas utilizados por el gobierno.

En conclusión, Uruguay cuenta con características y pilares institucionales que le permiten sentar las bases para construir una gobernanza democrática de los datos. Sin embargo, debe lograr una mayor colaboración entre actores públicos y privados, mantener mecanismos de participación a largo plazo y desarrollar caminos propios por la sociedad civil organizada.

1. Introducción

Cuando en mayo de 2020 el gobierno uruguayo anunció el uso de las notificaciones de exposiciones en la app Coronavirus UY, las preguntas de las y los usuarios no tardaron en llegar. En medios de comunicación y redes sociales surgían voces que, preocupados por el uso de esta nueva tecnología, se cuestionaban acerca de las posibilidades y los límites de la iniciativa a la que se sumaba Uruguay mientras se atravesaba un momento de gran incertidumbre global.

La colaboración del gobierno con empresas de la talla de Google y Apple despertaba escepticismos e inquietudes en varios frentes: ¿Qué información guardaría la aplicación? ¿Quiénes accederían a la ubicación y contactos de las personas infectadas? ¿Cómo se gestionarían las notificaciones? ¿Por qué se había elegido esa solución y no desarrollar una propia? ¿Dónde estaría almacenada la información? ¿Qué pasaría con la aplicación una vez que el coronavirus se fuera?

Estas preocupaciones legítimas sobre el uso de datos personales, el balance con el interés público y las acciones de empresas privadas pueden ser estudiadas dentro del marco de la gobernanza de datos. Un mundo cada vez más digitalizado y con mayores posibilidades de generar datos nuevos a partir de todo tipo de conductas o interacciones, trae consigo la necesidad de pensar cómo se van a gestionar y tomar decisiones sobre ellos. Además de los beneficios de la transformación digital y las nuevas soluciones a problemas complejos, como el caso del coronavirus, se requiere de un análisis en detenimiento sobre el marco legal de protección de los derechos humanos implicados, los riesgos, la rendición de cuentas y la transparencia.

Mientras asistimos a procesos de digitalización y a la implementación de nuevas tecnologías surgen debates acerca de la forma y el fondo de las decisiones a adoptar. Así como sucede en el caso de las notificaciones de rastreo, en la gobernanza se entremezclan cuestiones de derechos digitales, como la privacidad, la apertura de datos y la ciberseguridad, junto con aspectos de políticas públicas como la gestión de datos y las participaciones público-privadas.

El presente informe propone realizar un estudio exploratorio sobre cuál es el estado de la gobernanza de datos en Uruguay. Si bien el país ocupa los primeros lugares en los rankings sobre índices democráticos y desarrollo de gobierno digital, esto no es condición suficiente para asegurar que estas fortalezas se traduzcan en lineamientos y acciones concretas cuando se habla de la gestión de los datos. Es por ello que en este proyecto se buscará conocer qué condiciones tiene el país para el desarrollo de una gobernanza que involucre a todas las personas e instituciones, así como cuáles son los mecanismos para la rendición de cuentas en estos temas.

A partir del relevamiento de casos se pretende conocer qué características y funciones han tenido las experiencias relativas a la gobernanza de datos en Uruguay y eva-

luar si en ellas se reflejan los principios democráticos del país. Para ello, el informe se divide en cuatro partes. En la primera parte se brindará un marco acerca de la gobernanza. La segunda parte analizará el contexto uruguayo tomando como referencia los rankings y la inserción internacional, las definiciones que han brindado los organismos locales acerca de la gobernanza y el marco jurídico vigente.

La tercera parte procurará relevar los ejemplos de diferentes situaciones y puesta en práctica de mecanismos de gobernanza. También se analiza en esta sección los mecanismos de implementación de normas y rendición de cuentas a los cuáles ha recurrido el gobierno uruguayo. Por último, se identifican los pasos a seguir elaborando recomendaciones para el diseño e implementación de proyectos que involucren la gestión democrática de datos.

El informe concluye que Uruguay cuenta con características y pilares institucionales que le permiten sentar las bases para construir una gobernanza democrática de los datos. Ya existen algunas experiencias y avances en este sentido. Sin embargo, aún tiene camino por recorrer: falta lograr una mayor colaboración entre actores públicos y privados, mantener mecanismos de participación a largo plazo y que la sociedad civil organizada desarrolle sus propios caminos. Para avanzar en esta dirección, se proponen algunas recomendaciones.

2. Marco de gobernanza

En los últimos años, se ha presenciado una explosión en el empleo de tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida cotidiana. El aumento de la velocidad de transmisión de la información, sumado a la capacidad de almacenamiento y su disminución en los costos, ha acelerado enormemente los procesos de transformación digital y con ellos la generación y uso de datos.

Los datos se han convertido así en un elemento esencial de la economía digital y la prestación de servicios públicos. Los gobiernos y las industrias han coincidido en implementar y llevar adelante planes de digitalización de sus procesos para así aprovechar las capacidades de las nuevas tecnologías.

En una era donde los datos sobre las personas son abundantes y uno de los principales activos de las empresas, es fundamental discutir sobre las políticas y los procesos relacionados con su gestión, tales como la construcción, la recolección, la calidad, la integridad, la confiabilidad, la interoperabilidad y la administración. Asimismo, resultan relevantes las decisiones adoptadas sobre la base de estos y que pueden repercutir, de forma positiva o negativa, directa o indirecta, sobre los derechos fundamentales como la privacidad, la seguridad y la transparencia.

Estas discusiones pueden ser entendidas dentro del marco referente a la gobernanza que se realiza sobre los datos que manejan las organizaciones. Hablar de gobernanza implica un cambio en la forma de entender la gestión de los datos. Es pasar de un entendimiento de la mera gestión de los datos, centrado esencialmente en lo funcional, a una comprensión que integre las relaciones entre los actores, sus propósitos, las oportunidades de participación de los interesados y la rendición de cuentas durante el proceso completo.

La gobernanza comprende las instituciones, los procesos y las convenciones de una sociedad que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones importantes que afectan a la sociedad y cómo se concede un lugar a los diversos intereses en tales decisiones (Weiss, 2000). De acuerdo al Institute on Governance de Ottawa, la gobernanza debe responder a tres preguntas fundamentales: cómo son tomadas las decisiones, quién tiene voz en los procesos, y en última instancia quién es responsable por ellas (6 de diciembre de 2021).

Ante este escenario, resulta cada vez más relevante hablar de una gobernanza de datos e identificar cuáles son las prácticas que las organizaciones ya llevan adelante. A partir de ellas, se pueden elaborar guías de acción para responder de manera más adecuada a las necesidades de las organizaciones y de la población en general.

Para abordar el problema, se toma como punto de partida la Guía para el diseño de una gobernanza de datos internacional elaborada por Sean Martin McDonald. McDonald

señala que los procesos de transformación digital se encuentran íntimamente relacionados con las dinámicas de las estructuras de poder. Ya sea por medio de conceptos políticos, como el racismo y la colonización, o técnicos, como los sesgos y la ciberseguridad, las discusiones de políticas públicas se han ido colado lentamente en los procesos de transformación digital (McDonald, 2022).

McDonald se centra en cuatro aspectos para la construcción de condiciones que determinan el éxito de una gobernanza de datos para el interés público.

- En primer lugar, los factores estructurales que favorecen o limitan la participación de las partes interesadas en los proyectos de digitalización. Estos factores refieren a dos pilares fundamentales: la filosofía y las definiciones de gobernanza detrás de los proyectos y la realidad geopolítica en la que se planifican e implementan.
- En segundo lugar, las condiciones que permiten la aplicación y el cumplimiento de las normas legales. El marco jurídico de derechos humanos y de acceso a la justicia debe brindar las garantías suficientes ante situaciones de abuso, exceso, opacidad o falta de transparencia.
- En tercer lugar, las funciones prácticas futuras del proceso de transformación digital. Las funciones pueden ser una específica o varias en mayor o menor medida. Así, por ejemplo, la digitalización servirá para la formalización de los intercambios de información, aumentar las capacidades de evaluación y control, rediseñar los procesos de toma de decisión o aprovechar procesos de cocreación con la sociedad civil. Determinar para qué tipo de función o funciones va a servir el proyecto contribuye a un mejor delineamiento de los interesados, la forma de organización y las autoridades a cargo.
- En cuarto lugar, la responsabilidad y rendición de cuentas que operan dentro del sistema de gobernanza elegido. Esta dimensión refiere a los deberes de cuidado, expectativas y obligaciones de transparencia de las organizaciones el proceso de construcción y posterior auditoría del uso de los datos y en aras de una mayor protección de las personas. Esto se cristaliza en principios, estándares, normas, contratos y costumbres entre los participantes del sistema.

Estas cuatro dimensiones fueron el punto de partida para el análisis del estado de la gobernanza de datos en Uruguay. El trabajo se realizó principalmente mediante la búsqueda y sistematización de información bibliográfica procedente de fuentes abiertas como normas, notas de prensa y sitios institucionales. Esto fue complementado con tres solicitudes de acceso a la información pública para conocer el funcionamiento de los Consejos Consultivos en la práctica de unidades del Estado relacionadas con datos y derechos digitales.

En la sección tres se analiza la situación uruguaya desde un punto de vista estático: la situación en el papel. El objetivo de esta sección es situar al país en su contexto latinoamericano en las áreas que se identifican como claves para el desarrollo de una gobernanza para el interés público. Se referencian diferentes índices y rankings para situar a Uruguay en la región y en foros internacionales vinculados a la temática. Se describe el marco normativo que estructura la gobernanza y, por último, se relevan las definiciones locales sobre qué se entiende por “gobernanza de datos”.

La sección cuatro del trabajo analiza la situación de la gobernanza desde una perspectiva dinámica con el objetivo de identificar los actores, sus intereses, las diferentes respuestas y herramientas que se han ido desarrollando para modelar las decisiones. A partir del relevamiento de casos se identifican características de las respuestas ensayadas y los mecanismos de diálogo y rendición de cuentas entre las partes.

A partir del doble análisis, estático y dinámico, se desarrollan una serie de conclusiones y recomendaciones para el diseño e implementación de proyectos que involucran la gestión democrática de datos.

3. Contexto Uruguayo

Uruguay es reconocido internacionalmente como uno de los países con mejores índices democráticos. La solidez y continuidad de sus instituciones más allá de los partidos políticos en el poder han hecho del país un lugar privilegiado en la región latinoamericana, una de las más inestables del mundo. Así, por ejemplo, según el Índice de Democracia 2021 elaborado por The Economist, Uruguay es una de las “democracias plenas” a nivel mundial y la primera en América Latina (2022).

En el mismo sentido, el Índice de estado de derecho 2021, elaborado por World Justice Project (WJP), lo ubica en el puesto número 25 a nivel mundial y número 1 en Latinoamérica. Mientras a nivel global el índice ha experimentado una tendencia negativa, Uruguay ha mejorado en tres áreas claves: (1) derechos fundamentales, donde subió del puesto 19 al 16 a nivel mundial y del 2 al 1 en América Latina; (2) restricciones al poder del gobierno, donde se mantuvo en el segundo lugar a nivel regional; y (3) combate a la corrupción, donde mantuvo la primera posición a nivel regional.

Asimismo, obtuvo la posición 18 en el ranking global (con 73 puntos) sobre un total de 180 países evaluados en la tabla comparativa del Índice de percepción de la corrupción, elaborado por Transparency International en 2021. Con respecto a los datos abiertos Uruguay se encuentra primero en la región en el Barómetro de Datos Abiertos. Se destaca en tres aspectos: apertura de datos del gobierno, implementación del conjunto de datos y en su impacto a nivel político, económico y social (ILDA, 2020).

El país también ha destacado en sus índices de digitalización e inclusión digital. Ocupa el segundo puesto en las Américas en el Índice Global de Gobierno Digital (EGDI) por ONU DAES (2020), dentro de la categoría de países con mayor desarrollo. En 2021 también escaló posiciones. Se ubica primero en la región en el ranking de Digital Riser Report 2021, un informe elaborado por el European Center for Digital Competitiveness que mide la competitividad digital. Su desarrollo ha sido destacado en informes como el Índice de Preparación para la Inteligencia Artificial de la Universidad de Oxford, siendo primero en la región y 42 en el mundo (Oxford Insights, 2020).

Pero ¿tiene esto alguna incidencia en la gobernanza de datos? ¿Cómo se define la gobernanza de datos en nuestro país?

El concepto de “gobernanza” aparece en varias iniciativas de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), uno de los actores claves en el tema. La AGESIC es una unidad ejecutora dependiente de Presidencia de la República. Fue creada en 2005 con el objetivo de impulsar el desarrollo de la sociedad de la información, planificar y coordinar proyectos relacionados con el gobierno electrónico y concebir y desarrollar una política nacional en temas de datos personales, transparencia y seguridad de la información.

Así, por ejemplo, la AGESIC desarrolló un Modelo de Referencia de Datos (MRD)

para que los organismos públicos realicen una gestión eficiente de los datos. El MRD establece principios y pautas para asegurar la responsabilidad de las entidades sobre la gestión, así como la posibilidad de que éstas intercambien y reutilicen datos provenientes de otras dependencias (15 de junio de 2022).

La gobernanza es identificada como uno de los componentes esenciales para la correcta gestión dentro de cada institución. A través de ella se debe definir, entre otros, quién puede acceder, actualizar y eliminar los datos, qué usos se le van a dar, qué validaciones se deben hacer sobre ellos, y qué medidas de protección y recuperación se van a implementar. Para definir estas cuestiones se recomienda el trabajo conjunto de líderes del área de TI y de los negocios, con una buena política de difusión sobre los procesos adoptados a los involucrados.

Esta visión de la gobernanza centrada en la gestión evolucionó posteriormente hacia la iniciativa Datos 360°, también de la AGESIC. Datos 360° tiene el objetivo más amplio de establecer un marco general durante todo el proceso de gestión de datos en la administración pública. El “enfoque holístico” propuesto busca aprovechar los datos como un activo de gobierno mediante la integración de diferentes fuentes y su explotación para la mejora en la toma de decisiones. Los datos son tomados aquí como uno de los elementos claves para lograr la transformación digital de los servicios públicos y por ello se orienta la política de su generación, protección y reutilización (AGESIC, 3 de enero de 2019). Dentro de este marco, se define la gobernanza como las estipulaciones acerca de “cómo deben actuar las entidades públicas y cuáles son sus responsabilidades tanto en el intercambio como en el uso de datos para lograr una administración basada en datos” (AGESIC, 28 de noviembre de 2019).

Si bien ambas iniciativas están centradas y limitadas a los datos en poder del sector público, existieron intentos de incorporar al sector privado en las discusiones. La propuesta de Transforma Uruguay, liderada por el Ministerio de Industria y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), incluía una dimensión de cooperación entre el sector público y privado. Recomendaba, por ejemplo, considerar mayor colaboración respecto de los datos generados por las empresas privadas pero de interés público o incluso crear una institucionalidad para que genere estímulos y demanda por parte de aquel sector, como fue el caso del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria. Si bien no tuvo continuidad en el tiempo, Transforma Uruguay demuestra el interés de incorporar al sector privado a la gobernanza de los datos.

A partir de estos documentos se puede observar un fuerte componente estatal en el entendimiento de la gobernanza. La AGESIC es uno de los pilares claves en la conceptualización de la gobernanza, aunque su ámbito de aplicación está acotado a la administración pública y funciona como una limitante que no es abarcada por otros organismos, especialmente luego de la desarticulación de Transforma Uruguay.

Estrategia de Inteligencia Artificial

AGESIC también elaboró una Estrategia de Inteligencia Artificial para el sector público. Para su desarrollo se plantearon consultas públicas a través de una plataforma en línea donde primero se pusieron en discusión los principios rectores y luego la estrategia en sí misma.

Uno de los pilares de la estrategia es justamente la Gobernanza de la IA. Para ello, se propone realizar un mapeo del ecosistema de IA en Uruguay y sobre esta base definir un modelo de gobernanza específico para la administración pública. Este modelo deberá tener en cuenta la selección y priorización de los proyectos de IA a implementar, considerando su finalidad, aporte de valor a los procesos, interés general y necesidad. También deberá contemplar la madurez desde el punto de vista técnico y organizacional, la calidad de los datos a utilizar y el análisis de impacto. Se plantea además la gestión de conocimiento para compartir aprendizajes y resultados.

Marco legal

Uno de los pilares fundamentales sobre los que reposa un régimen democrático en la participación, toma de decisiones y monitoreo sobre los datos, es la existencia de un marco jurídico de derechos humanos y de acceso a la justicia. Las normas deben brindar las garantías suficientes para que las personas puedan reconocer y denunciar situaciones de abuso, exceso, opacidad o falta de transparencia.

A nivel internacional, Uruguay forma parte y ha ratificado los principales instrumentos de derechos humanos, como los derechos mencionados son consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Pacto de San José de Costa Rica.

A nivel nacional la privacidad está reconocida como un derecho fundamental en la Constitución de la República (art. 72), la Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data y los Decretos reglamentario N° 664/008 y 414/009 y los lit. b. y c. del art. 158 de la Ley N° 18.719. En 2018, luego de la entrada en vigencia del Reglamento General de Protección De Datos (RGPD) en la Unión Europea, la norma fue actualizada para incluir algunos de sus elementos más característicos mediante los art. 37 a 40 de la Ley N° 19.670 y el Decreto N° 64/020.

En referencia a la trazabilidad en el intercambio de datos y derechos asociados Uruguay aprobó el Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento de Datos Personales (incorporado por la Ley N° 19.030) y obtuvo el estatus de país adecuado en los términos de la Comisión Europea por medio de la Decisión N° 2012/484/EU, que habilita los flujos transfronterizos de datos entre la Unión Europea y Uruguay sin necesidad de garantías adicionales.

Sin embargo, el tratamiento sobre el flujo transfronterizo de datos es uno de los temas que se encuentra en la agenda de los tratados comerciales y aún no se ha desarrollado a nivel local. Se destaca únicamente el acuerdo de libre comercio suscripto con Chile que permite la transferencia transfronteriza de información, incluyendo la de carácter personal, para la actividad

comercial (Bustos, Palazzi y Rivero, 2021).

Recientemente, se promulgó la Ley N° 19.948 que aprobó el Protocolo de Enmienda del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento de Datos Personales (Convenio 108+).

Con respecto a las formas de acceso y publicación de datos, la Ley N° 18.381 de acceso a la información pública y el Decreto N° 232/010 disponen que las entidades públicas están obligadas a publicar información sobre transparencia activa en sus sitios web. La publicación de dichos datos debe efectuarse en formato abierto, estándar, libre y las licencias de software a contratar deben ser preferentemente de software libre (IMPO, 2014a).

El art. 82 de la Ley N° 19.355 determina al responsable del dictado de las Directrices Técnicas para la Apertura de Datos. Las mismas fueron creadas en el marco del Grupo de Trabajo de Datos Abiertos con integrantes de entidades públicas, la sociedad civil e instituciones académicas.

Innovación en la creación de normas: sandbox regulatorio

Los tiempos de creación de normas legales y reglamentarias suelen ser lentos y no acompañarse a la rápida divulgación y adopción de nuevas herramientas tecnológicas. Es por ello que algunos órganos reguladores recientemente han experimentado con la creación de espacios controlados en los que se permite que los actores públicos o privados actúen sin los límites o requisitos que aplican normalmente a una actividad reglada. Se trata de espacios controlados, delimitados y de reglas flexibles en el desarrollo de producto y/o servicios con técnicas e infraestructura innovadora.

Estas experiencias, utilizadas principalmente en industrias altamente reguladas, pueden ofrecer evidencia sobre la conveniencia o eficacia de determinadas normas. Sin embargo, no deben descuidar la atención a los derechos fundamentales que se puedan ver vulnerados en búsqueda de una mayor productividad o eficiencia.

AGESIC realizó un relevamiento a nivel de derecho comparado en países como España, Finlandia, Reino Unido, Colombia y Argentina sobre los usos de los sandbox (BBVA, 2018). El objetivo fue promover una ley de marco general sobre la temática aunque todavía no ha avanzado más allá de ese primer informe (AGESIC, 2020).

La portabilidad numérica y la privacidad

Desde el 12 de enero de 2022 se encuentra vigente en Uruguay la portabilidad numérica, que permitirá a los usuarios de telefonía móvil cambiar de compañía sin perder su número.

El operador contratado a través de un proceso de licitación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) para administrar la base de datos es el Consorcio Cleartech-Citel (CPN, 2021).

El Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL) presentó varias intimaciones judiciales alertando sobre los riesgos a la privacidad de los datos de los usuarios, fundados en la implementación técnica de la portabilidad y a las vulnerabilidades que se introducirán. Del análisis del contrato advierten falencias en el diseño en la Base de Datos Administrativa, disposiciones del contrato contrarias a la Ley de protección de datos y la creación de una puerta abierta para recolectar datos innecesarios para la prestación del servicio.

4. La gobernanza en funcionamiento

Establecer un marco de gobernanza para los datos puede cumplir una serie de funciones. Así, por mencionar algunas, se puede buscar formalizar o profesionalizar la gestión, generar medidas de cumplimiento y vigilancia, rediseñar los procesos de toma de decisión o generar oportunidades de reutilización y aprovechamiento por la sociedad civil. Estas funciones no son excluyentes entre sí, sino que generalmente ocurren simultáneamente.

Un ejemplo de investigación y el rediseño de la toma de decisiones es el Consejo Honorario de Transparencia Estadística de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Establecido en 2018, el Consejo integra a cinco académicos y académicas de políticas públicas de datos y el sistema de justicia criminal (FGN, 2018a). Entre sus objetivos, figura expresamente el de establecer una política de transparencia para producir y publicar información estadística, además de la búsqueda de oportunidades para generar conocimiento aplicable al diseño de políticas públicas en colaboración con organizaciones académicas y de la sociedad civil organizada (FGN, 2018b). Es decir, el comité conformado por la Fiscalía luego de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal buscó generar un cambio en la toma de decisiones del organismo mediante la publicación y reuso de los datos por parte de otras instituciones involucradas en el sistema penal.

Otras veces, las organizaciones de la sociedad civil pueden alertar sobre determinados usos de los datos y que esto resulte en un cambio, o incluso mejoras, en las prácticas de las instituciones. Así, por ejemplo, en junio de 2015, el Plan Ceibal y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) anunciaron la firma de un convenio con el servicio de Google For Education que posibilitaría el uso de sistemas de comunicación y almacenamiento ofrecidos por la empresa Google a estudiantes y docentes del Sistema Educativo Uruguayo, tanto público como privado. Ante esta situación, un conjunto de académicos y miembros de la sociedad civil publicaron una carta abierta en la que manifestaban su preocupación acerca del proceso de toma de decisión y el impacto que esta pudiera tener sobre la privacidad de las niñas y los niños (Rebelión, 24 de junio de 2015).

Si bien el acuerdo siguió adelante y se mantiene vigente hasta el día de hoy, el reclamo puede haber sido uno de los factores para generar un cambio en la forma de toma de decisiones sobre la gobernanza de los datos en la institución. La denuncia pública motivó un Dictamen de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) sobre el uso de la aplicación por parte de estudiantes y docentes (2015). Asimismo, en 2018 Ceibal consolidó un Comité de Privacidad y creó un Comité de Ética para el Uso de Datos en la Educación integrado por expertos y expertas de quince instituciones (Centro Ceibal, 2018).

A pesar de los buenos esfuerzos por integrar estos consejos o comités de expertos, las iniciativas carecen de continuidad en el tiempo. Tanto el Consejo Honorario de la FGN, como el Comité de Ética del Plan Ceibal, tuvieron sus últimas actuaciones en 2019 y ambos se encuentran hoy desarticulados. Para consolidar prácticas y ganar legitimidad es necesario que este tipo de iniciativas perduren en el tiempo, trasciendan reclamos o situaciones puntuales y desarrollen su propia institucionalidad.

Otra de las formas en las que las instituciones públicas han fomentado el reuso de datos de interés público y la investigación a partir de ellos ha sido la organización de eventos abiertos en la modalidad de hackatones. Así, por ejemplo, AGESIC organizó en 2019 la IA-CKATÓN, un evento que buscó soluciones innovadoras para la prestación de servicios públicos mediante el uso de datos abiertos (30 de mayo de 2019). Asimismo, en agosto de 2021, el Instituto Nacional de Estadística (INE) organizó la Hackatón de Datos con el objetivo de promover la investigación e innovar en la producción estadística a través del fomento del uso de registros administrativos. En un proceso de varias etapas, se premiaron proyectos de grupos de trabajo en tres categorías: Historias de Datos, Visualizaciones y Machine Learning (INE, 2021a).

Otras veces, son los propios actores sociales quienes exigen cambios en la forma de gobernanza para así generar oportunidades de reutilización e investigación. Este parece haber sido el objetivo de la Red de Gobierno Abierto (RGA), que en 2021 publicó una declaración reclamando mayor apertura, transparencia y comunicación en los datos referentes a la atención sanitaria durante la pandemia (4 de agosto de 2020). En esta declaración se solicitaba, por ejemplo, el acceso a metadatos asociados a la aplicación Coronavirus Uy, así como su código fuente y la publicación en formatos abiertos de diferentes datos de los pacientes y fallecidos por COVID-19. La transparencia se convierte así en uno de los pilares fundamentales de los reclamos para la participación de la sociedad civil organizada.

Estadísticas de movilidad

Una experiencia de compartir datos entre sector público y privado es la del Instituto Nacional de Estadística con las empresas de telefonía móvil. En abril de 2021, el INE anunció la producción experimental de estadísticas a partir del uso de datos de telefonía celular. Esta información se puede utilizar para análisis de tráfico, turismo, migraciones, actividades culturales, etc. La actividad se enmarca en el proyecto Governance support for public private data sharing, apoyado por la Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD, 2021). Entre los objetivos explícitos se encuentra “apoyar el cierre de brechas de capacidad en relación con las cuestiones de gobernanza y gestión inherentes al intercambio de datos entre el sector público y privado” (INE, 2021b).

App Coronavirus

Coronavirus Uy fue una de las primeras medidas digitales adoptadas por el gobierno uruguayo para afrontar la epidemia de COVID-19. La aplicación móvil ofrece información sobre la evolución del virus además de datos médicos, como resultados de tests PCR y del proceso vacunatorio, y las alertas de exposición desarrolladas por Apple y Google. Ha sido caracterizada primordialmente como un medio para conectar al usuario con su prestador (Yael, 2021).

La aplicación cuenta con algunas características que han sido destacadas en la región. La rapidez del despliegue, la coordinación de AGESIC y la elección del estándar global de Apple y Google en lugar de desarrollos propios, son aspectos que diferencian el caso uruguayo frente a otros países. Estas decisiones le han permitido, por ejemplo, ser la primera aplicación de América del Sur en integrarse al sistema de certificado digital COVID-19 de la Unión Europea (21 de diciembre de 2021).

Sin embargo, existen también algunas críticas sobre su proceso de desarrollo y la falta de información sobre aspectos relevantes para el control de los derechos humanos. Respecto al proceso de desarrollo, no se realizó un llamado público para su diseño, sino que se utilizó un mecanismo de compra directa con la empresa Genexus, sin evaluar otras opciones.

Las organizaciones de la sociedad civil también han señalado que el gobierno debe incorporar mecanismos de evaluación más amplios, considerando las restricciones en la posibilidad de auditar el código fuente, limitado únicamente a las instituciones que activamente lo soliciten e indiquen su propósito. También se apuntó a la falta de una evaluación de impacto sobre derechos humanos, la escasa información sobre el funcionamiento de la aplicación y las medidas de seguridad incorporadas.¹

Medidas para la aplicación

Contar con altos niveles democráticos o con leyes que reconozcan derechos puede no ser suficiente para que las garantías se vuelvan efectivas. En un mundo donde los principales activos se vuelven intangibles puede resultar difícil para los Estados hacer cumplir sus normas previstas para una realidad de fronteras claras y activos tangibles. Es por ello que, para analizar la gobernanza que se realiza sobre los datos, es necesario desarrollar nuevas instituciones y herramientas que les permitan elevar los niveles de cumplimiento y aumentar la eficacia de sus normas.

La experiencia de los Consejos Consultivos

Un ejemplo de ello han sido las autoridades de protección de datos personales que los países han creado para atender los problemas devenidos con el tratamiento automatizado de información. Uruguay, siguiendo el modelo europeo, creó la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) a la cual le compete el control del cumplimiento de la Ley de protección de datos personales y de sus principios por parte de actores públicos y privados. La Unidad tramita denuncias y emite dictámenes para el cumplimiento de la ley.

Un ejemplo de la constitución de órganos multisectoriales para la gobernanza de los datos

1 Véase supra 23.

son los Consejos Consultivos de la URCDP, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) y la Unidad de Certificación Electrónica (UCE) pertenecientes a la AGESIC. En estos tres organismos, encargados de regular y controlar aspectos centrales de los derechos digitales en el país, se constituyeron Consejos integrados por representantes de los tres poderes del Estado además de la academia y la sociedad civil.

Según las diferentes leyes constitutivas de las unidades, los Consejos Consultivos asisten a los Consejos Ejecutivos en el desarrollo de sus tareas. Si bien estos pueden ser consultados por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia, siempre deben ser consultados cuando se ejerzan potestades de reglamentación.

Para conocer la incidencia de estos consejos en la práctica, como parte de este trabajo se realizaron tres solicitudes de acceso a la información pública de acuerdo a la Ley N° 18.381 a través de la plataforma QueSabes.uy y el Sistema de Acceso a la Información Pública (SAIP). Las solicitudes buscaban responder la siguiente pregunta, ¿cuál ha sido la actuación de los respectivos Consejos Consultivos durante los últimos cinco años? Para ello se solicitó a los tres organismos información sobre el funcionamiento del Consejo Consultivo de la Unidad en los últimos 5 años. A saber:

- Cantidad de reuniones del Consejo Consultivo.
- Organismos y personas participantes en cada una de las reuniones del Consejo Consultivo.
- Actas de las reuniones del Consejo Consultivo.
- Decisiones y resoluciones adoptadas en las reuniones.
- Decisiones que haya adoptado el Consejo Ejecutivo de la Unidad y/o AGESIC respecto de lo decidido en las reuniones del Consejo Consultivo.
- Toda otra información que considere relevante o de interés público sobre la actuación del Consejo Consultivo de la Unidad.

Las respuestas proporcionadas por los organismos fueron sistematizadas en la Tabla I que figura en el Anexo I.

A partir de las respuestas es posible identificar algunas fortalezas en el sistema de consejos consultivos vigente. Se trata de un ejemplo de organismos multisectoriales constituidos legalmente para su permanencia en el tiempo. A diferencia de otras iniciativas que han surgido a raíz de hechos o intereses puntuales y no han logrado mantenerse, los Consejos Consultivos fueron consolidados en cada una de las leyes de creación de las unidades y llevan más de diez años de funcionamiento.

Además, los consejos están compuestos por organismos que representan diferentes intereses y roles. Se componen de órganos de representación directa, otros vinculados a la justicia, reguladores y cámaras empresariales. Los integrantes, con la excepción quizás de la URSEC, tienen la particularidad de no tener su competencia abocada a los datos o temáticas específicamente digitales. Esto permite un abordaje más amplio, en el que los actores de diferentes rubros dialoguen directamente con los Consejos Ejecutivos, que sí pertenecen a la órbita de AGESIC.

Es posible además identificar organismos que tienen un rol especialmente relevante por formar parte de varios Consejos Consultivos. El Poder Judicial y la Universidad de la República cuentan con participación en los tres espacios mientras que el Poder Legislativo, la Cámara Na-

cional de Comercio y la Fiscalía General de la Nación participan en dos de los espacios. Esto los posiciona en un lugar privilegiado como actores con peso en la gobernanza de datos.

Por otra parte, llama la atención la falta de presencia de organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos de la URCDP y la UCE. Teniendo en cuenta la relevancia de la privacidad en las discusiones sobre manejo de datos, es curioso que no se haya integrado a organizaciones de la sociedad civil (aunque la academia sí está presente). Por otra parte, si bien hasta el momento la UCE ha sido un organismo con un perfil eminentemente técnico, su rol podría cobrar mayor relevancia con la creciente importancia y masificación de los sistemas de identificación digital. La incorporación de discusiones alrededor de este tema y su impacto en los derechos humanos podría ser el lugar desde el cual la sociedad civil reclame participación.

La experiencia de la UAIP, donde sí tiene un lugar la sociedad civil parece ser un ejemplo de la incidencia de estas organizaciones en los consejos. En su Consejo Consultivo ha participado activamente la RGA y sus integrantes como CAinfo, llegando incluso a tratar un proyecto de reforma a la ley de acceso en 2016. Además, el Consejo integra activamente los procesos de mesas de diálogos de gobierno abierto y el premio a la transparencia. Estas experiencias reflejan un rol más activo de este Consejo en los temas si se lo compara con los otros. Esto quizás se deba a la iniciativa de la sociedad civil desde el mismo Consejo o a la existencia de otros canales de intercambio entre estas organizaciones y el gobierno alrededor de temas como gobierno abierto y transparencia. El ejemplo de la UAIP parece demostrar un buen camino para apoyar la inclusión de este sector en los Consejos Consultivos de las otras unidades o de otros futuros Consejos a crearse.

A partir de las respuestas brindadas por las unidades no fue posible identificar decisiones estratégicas o de gran envergadura a partir de los planteamientos de los Consejos Consultivos. Las reuniones consisten en sesiones informativas sobre el funcionamiento de la unidad y los avances de los respectivos Consejos Ejecutivos, con alguna incidencia en cuestiones administrativas. Siguiendo la normativa, son consultados cuando las unidades realizan tareas de reglamentación pero de las actas no surge un rol decisorio sobre estas cuestiones.

En definitiva, la experiencia de los Consejos Consultivos como órganos multisectoriales parece ser un buen ejemplo del camino a tomar para la gobernanza de datos en Uruguay. Se trata de órganos constituidos por ley, con participación de diversos organismos con variados roles y sostenidos en el tiempo con foco en una temática particular.

Sin embargo, también de esta experiencia se pueden extraer algunas lecciones. Ya sea por sus limitantes legales o por el funcionamiento adoptado, el rol de estos organismos es meramente de asistencia, sin poder vinculante. De sus decisiones, no parece extraerse una incidencia real sobre el funcionamiento, políticas o gobernanza de los temas de su competencia. Por el contrario, según las actas, la mayor parte de sus reuniones están dedicadas a recibir información de los Consejos Ejecutivos, no a asesorarlos o brindar aportes propios.

Aunque estos Consejos Consultivos pueden ser muy buenas ideas para legitimar las decisiones y buscar soluciones que contemplen diferentes intereses, en la práctica también pueden ser meros homologadores de las decisiones de los órganos ejecutivos. Para mejorar su funcionamiento y profundizar en esta línea de trabajo, podrían reforzarse en pos de una mayor incidencia en la política y las decisiones a tomar por las unidades, e integrar representación de la sociedad

civil donde no esté presente.

Otros mecanismos de aplicación

Además de la creación de nuevas institucionalidades, los gobiernos pueden generar instrumentos o herramientas que aumenten sus capacidades para la aplicación de normas. Estos esfuerzos se encuentran relacionados con la creciente atención que los gobiernos han prestado a la soberanía sobre los datos (Panday y Malcolm, 2018).

Ejemplos de este tipo de medidas son los registros de activos o el establecimiento de requisitos de localización de datos. Así, la Ley de Protección de Datos Personales estableció la obligatoriedad del registro de las bases de datos públicas o privadas (art. 24 y 28). Si bien esta medida fue removida en las actualizaciones del marco de protección de datos europeo, tras la entrada en vigor del RGPD en 2018, la ley uruguaya mantiene vigente el requisito. Este registro permite a la URCDP tener mayor conocimiento y facultades de control sobre las bases de datos en uso en el país y las medidas utilizadas para su protección. Ahora bien, que estas facultades se traduzcan en un control efectivo, requiere más que la previsión normativa, también de recursos e infraestructura.

Otro ejemplo, aunque solo para las bases de datos públicas, se encuentra en el Decreto N° 92/014. Este Decreto estableció que los sistemas informáticos de la Administración Central deben estar alojados dentro del territorio nacional, con excepción de aquéllos que “no constituyan un riesgo para el organismo” (2014b). Además, fijó los requisitos técnicos que deben tener los centros de datos que alojen esta información, incluyendo controles de acceso, gestión de monitoreo y disponibilidad del servicio.

La territorialidad juega un rol clave en la posibilidad de hacer cumplir el marco jurídico e influye directamente en la relación de los usuarios con las grandes plataformas de internet como Facebook, Google, Twitter, Amazon, WhatsApp y LinkedIn. Por lo tanto, emergen varias cuestiones preocupantes: los riesgos a la privacidad, la posibilidad de vigilancia, la monetización de los datos, la filtración de datos y la falta de reglamentación específica sobre la protección de los datos personales que gestionan estas plataformas a nivel mundial.

Un ejemplo de los riesgos fue el caso de Cambridge Analytica en 2018, donde la información de más de 50 millones de perfiles de Facebook fue recolectada para generar perfiles de los usuarios, predecir sus comportamientos e influir con la campaña política en el resultado final de la elección de EEUU. En ese momento, la URCDP solicitó formalmente a Facebook que le informe sobre si hubo uruguayos que se vieron afectados por la fuga de información del caso y qué medidas se tomaron al respecto (Cámara de Representantes, 2018).

Estas empresas no suelen tener sus centros de datos ni oficinas comerciales en territorio uruguayo lo que dificulta la posibilidad de realizar reclamos en casos de perjuicios o violaciones sobre los datos. Los posibles costos de un juicio en el exterior o los tiempos insumidos en las notificaciones en otro país desalientan los reclamos de las personas usuarias, que pueden ver vulnerados sus derechos protegidos por normas nacionales o internacionales. Esta situación podría llegar a cambiar con la instalación de centros de datos en Uruguay como los anunciados por Google y los evaluados por Amazon (Muracciole, 10 de agosto de 2021).

La modificación a la Ley de Protección de Datos Personales mencionada anteriormente incluyó también la previsión de extraterritorialidad. La modificación del año 2018 amplió el ámbito de aplicación de la Ley de Datos Personales a las actividades que estén relacionadas con bienes o servicios dirigidos al público uruguayo, aun cuando las actividades sean realizadas desde el exterior (IMPO, 2018, art. 37). Si bien se trata de una medida que busca reforzar las capacidades de aplicar la norma y subraya la importancia del tema, los organismos encargados de ejecutar la norma pueden encontrar problemas prácticos (CEPAL, 2020). Países pequeños, con menores presupuestos y poder económico pueden encontrarse en desventaja frente a empresas que igualan o multiplican sus capacidades o ante países más poderosos.

En definitiva, el robusto marco jurídico elaborado por Uruguay puede encontrar algunos déficits al momento de su aplicación. Cuestiones como el tamaño del país, la localización de las empresas, y las estructuras montadas para su control tienen un impacto directo en la capacidad de ejercer jurisdicción y hacer ejecutar lo juzgado. Esta dimensión no puede ser ignorada al momento de realizar un análisis de la gobernanza de los datos en el país.

Convenio ISOC - AGESIC

AGESIC e Internet Society organizaron en 2019 un Grupo de Trabajo sobre Seguridad en Internet de las Cosas para trabajar alrededor de dos temas: la protección del consumidor y la resiliencia de la red. El Grupo se integró con más de 60 personas entre ellas, autoridades nacionales, representantes de diversos organismos y empresas públicas y privadas, de la academia, de la sociedad civil y de la comunidad técnica. El proceso de trabajo se conformó de reuniones presenciales y trabajo colaborativo en línea entre los meses de julio y noviembre de 2019, con la presentación final de un documento con el mapeo de riesgos y la proposición de recomendaciones generales.

El trabajo del grupo llegó a mapear riesgos y soluciones relativas al manejo de datos de los usuarios. Así, por ejemplo, recomendó minimizar la recolección de datos personales, anonimizarlos en casos de transferencia a terceros e implementar mecanismos de autenticación robustos (AGESIC, 11 de diciembre de 2019).

Divulgación de datos abiertos

La comunidad de datos abiertos de América Latina ha sido señalada como una de las principales impulsoras de una gobernanza de datos distributiva de los beneficios de los datos de manera más democrática (Baack y Maxwell, 2020).

En Uruguay, las organizaciones sociales que integran la RGA han procurado una participación activa en las mesas de trabajo y consultas públicas sobre el uso de los datos.

Por otra parte, la divulgación de los datos del gobierno se realiza a través del [Catálogo Nacional de Datos Abiertos](#). El Catálogo fue creado en 2012 como una herramienta para acceder a datos abiertos de organismos públicos, academia, organizaciones de sociedad civil y empresas privadas. Es gestionado por AGESIC y cuenta con más de 2000 conjuntos de datos abiertos publicados y aplicaciones que utilizan los mismos.

Rendición de cuentas y transparencia

El repaso por los casos de la gobernanza en funcionamiento y las medidas de aplicación de las normas dan cuenta de la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas que contribuyan a transparentar los procesos de toma de decisión, así como evaluar su impacto. Los distintos mecanismos de rendición de cuentas permiten monitorear el cumplimiento de normas, políticas y programas, incentivando de esta manera la transparencia en la gestión pública.

La gobernanza democrática de los datos requiere de mecanismos de rendición de cuentas que transparenten el uso de los datos. Esto se traduce en establecer cuáles son los deberes de cuidado, expectativas y obligaciones de transparencia de los actores implicados en el proceso de construcción y posterior auditoría del uso de los datos, garantizando la protección de las personas.

En el ejercicio de la gobernanza de datos juegan un rol fundamental las normas de acceso a la información pública y las políticas de datos abiertos impulsadas por los gobiernos. En este sentido, la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública se ha convertido en una de las principales herramientas para el monitoreo de la actuación de los organismos públicos.

Una de las áreas donde más se ha elevado el nivel de cuidado requerido a los diferentes actores del ecosistema ha sido la protección de datos personales. En 2018, luego de la entrada en vigencia del GDPR, se aprobó la modificación de la Ley de Protección de Datos que elevó los requisitos de los responsables de tratamiento. Se impuso el deber de responsabilidad proactiva, que exige la privacidad desde el diseño, por defecto y la evaluación de impacto.² Además se requirió la designación de delegados de protección y la comunicación de vulnerabilidades de seguridad a los titulares de los datos.

2 En 2020 la URCDP, en conjunto con la Agencia de Acceso a la Información Pública de la República Argentina, publicó la Guía de Evaluación de Impacto en la Protección de Datos, disponible en <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/comunicacion/publicaciones/guia-evaluacion-impacto-proteccion-datos>

Otro de los aspectos que genera una creciente preocupación, principalmente desde la sociedad civil, es la falta de transparencia en el uso de sistemas de Inteligencia Artificial. La lógica en la que funcionan estos sistemas no siempre resulta explicable y menos aún en un lenguaje claro y accesible. Esto puede generar desconfianza en los ciudadanos.

Al respecto, AGESIC desarrolló la Guía de Estudio de Impacto Algorítmico para orientar a las organizaciones en el análisis de sistemas que usan aprendizaje automático. Se trata de una herramienta que, mediante un cuestionario, permite realizar evaluaciones en aquellas organizaciones que busquen implementar sistemas automatizados de apoyo a la toma de decisiones.

Por último, el control y balance puede recaer en los sistemas de justicia. Tanto la ley de protección de datos personales como la de acceso a la información pública prevén acciones judiciales para hacer valer los derechos.

Historia Clínica Electrónica y el balance entre deberes y derechos

La pandemia dinamizó muchos de los procesos de digitalización en la gestión de la salud, que implica la construcción y manejo de datos de alto nivel de sensibilidad y con un gran potencial de generar tanto beneficios como daños para las personas.

En este contexto, el Ministerio de Salud Pública desarrolló una plataforma de Big Data llamada “Datalake salud”, que utiliza datos distribuidos en diferentes sistemas y organizaciones como por ejemplo el Sistema Informático de Vacunas, estadísticas del INE y la Agenda Electrónica (Carro y Farro, 2021). Según la presentación del sistema, los datos fueron anonimizados e integrados al Datalake para su procesamiento y distribución con las herramientas Superset y Pentaho, en los cuales se definieron dos dimensiones de análisis: cobertura de vacunación y efectividad de vacunas.

Desde 2010 Uruguay implementa la Historia Clínica Electrónica Nacional, que se ha establecido como el derecho de todo paciente a que se lleve un registro único con todos los datos e información sobre sus procesos de atención de salud desde su nacimiento hasta su muerte.

Para llevar adelante este proyecto se desarrollaron mecanismos de cooperación y supervisión sobre los prestadores de salud junto con un balance sobre los derechos de los usuarios del sistema (IMPO, 2018, art. 194). Así, por ejemplo, se estableció la obligatoriedad de la incorporación de los prestadores a la plataforma de historia clínica electrónica y el deber de mantener los datos actualizados y la trazabilidad sobre todos los accesos a la historia del paciente.

Por otra parte, se previó expresamente el derecho de las personas a oponerse al acceso a sus datos y la posibilidad de administrar electrónicamente los permisos para el acceso por parte de las instituciones de salud públicas o privadas a su información clínica a través de la plataforma (IMPO, 2019).

5. Los pasos hacia adelante

Uruguay fue destacado en la reunión por sus fortalezas democráticas y el desarrollo en el despliegue de servicios de telecomunicaciones y gobierno digital. Gracias a ello, cuenta con ciertas condiciones que la gobernanza democrática de datos necesita. Así, por ejemplo, cuenta con un marco legal de derechos humanos ajustado a los estándares internacionales y regionales. En teoría, es posible afirmar que el país ha incorporado las garantías suficientes para que las personas puedan hacer valer sus derechos ante situaciones de abuso, exceso, o falta de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, el país cuenta con las capacidades e infraestructura para generar espacios de participación de la ciudadanía en la creación de las políticas públicas, el proceso de construcción y posterior uso de esos datos. Así se ha demostrado a través de diferentes iniciativas que consideran la dimensión de la gobernanza e incluso practican formas de participación innovadoras como la experiencia sobre internet de las cosas, un esfuerzo conjunto entre el Estado y la Internet Society.

En los espacios relativos a la gobernanza de datos es posible identificar una participación preponderante del sector público, siendo más escasas las intervenciones e intercambios con el sector privado. Específicamente, se destaca la actividad de AGESIC, como el gran actor relevante y articulador de la mayoría de las iniciativas. En este sentido, las definiciones de lo que se entiende por “gobernanza” a nivel local provienen principalmente del trabajo de esta Agencia.

La incursión de otros organismos en la creación de espacios fueron esfuerzos aislados que carecieron de continuidad en el tiempo. Así, los mecanismos de gobernanza horizontal de los datos con buenas perspectivas como Transforma Uruguay, el Consejo Honorario de Transparencia Estadística de la FGN, el Comité de Privacidad y el Comité de Ética para el Uso de Datos en la Educación, no se mantuvieron en el tiempo. En este sentido, podría suponerse que los organismos no identifican en los datos uno de los ejes centrales de su competencia o que el interés alrededor de estos temas crece ante un problema o denuncia y luego decrece mientras nuevos hechos ocupan la agenda institucional. Lo que sí, se requiere de un estudio en profundidad para corroborar estas impresiones.

Por su parte, el involucramiento del sector privado considera deficiente, el sistema de incentivos y presupuesto de los organismos públicos para concretar las iniciativas y compromisos. Se observa la falta de motivación para invertir tiempo y recursos en compartir datos, algunas limitaciones legales vinculadas a la protección de la privacidad de los datos, los derechos de los consumidores y las normas de competencia.

Las organizaciones de la sociedad civil han construido su participación principalmente desde el área de la transparencia y los movimientos de datos abiertos. Es posible observar que las organizaciones sociales han participado cumpliendo diferentes roles. En algunos casos han actuado desde la coparticipación y cocreación de espacios como los Planes de Gobierno Abierto y en otros roles relacionados con la demanda sobre la toma de decisiones de los datos, como

ocurrió en las cartas abiertas por el Convenio Google-Ceibal o la transparencia sobre COVID-19.

Si bien ha participado en diferentes instancias y desde diferentes posiciones, no fue posible identificar una construcción propia de lo que se entiende por gobernanza desde la sociedad civil organizada. Su participación en estos temas se ve, en muchas ocasiones, condicionada a los espacios generados desde el gobierno, con las dificultades y limitaciones que ello implica. Esto puede a su vez impactar en su capacidad para mantener la participación a lo largo del tiempo por falta de recursos. En este sentido, se deberían generar mayores garantías y recursos para que se sostenga en el tiempo y su incidencia sea efectiva.

De esta manera, el involucramiento principal del sector público frente al privado y tercer sector impacta en la gobernanza. Es difícil encontrar experiencias donde se compartan datos entre actores de diferentes sectores o enfoques de cooperativas de datos que puedan generar beneficios a la ciudadanía y aprendizajes para los involucrados. Se destaca la iniciativa del INE con las operadoras móviles sobre estadísticas de movimiento, la cual forma parte de una campaña de una organización internacional.

En conclusión, Uruguay muestra una sólida institucionalidad, un marco legal adaptado a los estándares internacionales y varias incipientes experiencias que demuestran cierto interés por avanzar en una gobernanza democrática. Sin embargo, aún hay lugar para llevar los papeles a la práctica. Es necesario avanzar en la construcción de lugares de mayor participación e intercambio en la forma de gestionar los datos, con mayor involucramiento del sector privado y la sociedad civil.

Recomendaciones

- Institucionalizar espacios de gobernanza de datos para que estos tengan continuidad en el tiempo y pasen a integrar los procesos de toma de decisión de los organismos.
- Evaluar la experiencia de los Consejos Consultivos de la Unidad de Datos Personales, Unidad de Acceso a la Información y Unidad de Certificación Electrónica teniendo como referencia su constitución en normas de rango legal desde hace más de diez años y su integración multisectorial.
- Reforzar el rol de los Consejos Consultivos para dotarlos de mayor relevancia en las decisiones de los organismos, ampliar su composición y garantizar sus recursos, así como su continuidad en el tiempo.
- Avanzar en la interoperabilidad y transversalidad de perspectiva en la construcción de los datos que se generan por parte de las diferentes instituciones.
- Potenciar la reutilización de datos abiertos generados por instituciones públicas por parte de empresas privadas para generar valor agregado a la sociedad.
- Ampliar las experiencias de intercambio de datos entre instituciones públicas y empresas privadas mediante la generación de incentivos para que las organizaciones compartan o la creación de intermediarios que se encarguen de velar por los intereses de todas las partes involucradas.
- Generar desde la sociedad civil una concepción de lo que significa una gobernanza democrática de datos y ampliar la participación de organizaciones no directamente involucradas en tecnología.
- Promover una efectiva participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espa-

cios de gobernanza que existen y a crearse. Las experiencias de gobierno abierto y transparencia parecen ser aquellas en donde se generan mayores intercambios y su evaluación es necesaria para recabar aprendizajes de cara a nuevas formas de participación.

- Avanzar en los mecanismos de aplicación que permitan garantizar los derechos de las personas con respecto a sus datos frente a las grandes plataformas de internet.

Anexo

Información solicitada	URCDP	UAIP	UCE
Cantidad de reuniones del Consejo Consultivo desde 2016.	5 reuniones	5 reuniones	2 reuniones
Organismos participantes en las reuniones del Consejo Consultivo (representantes actuales).	Poder Legislativo (Viviana Campagna) Poder Judicial (John Pérez) Fiscalía General de la Nación (Mariella Saettone) Cámara Nacional de Comercio y Servicios (Juan Mailhos) Universidad de la República (Marcelo Bauzá)	Poder Legislativo (Ximena Pinto) Poder Judicial (Beatriz Crudeli) Sociedad Civil (CAinfo) Fiscalía General de la Nación (Mariella Saettone) Universidad de la República (Pablo Balarini)	Poder Judicial (Horacio Vico Domínguez) Banco Central del Uruguay (Elizabeth Oria) URSEC (Janet Cervi) Cámara Nacional de Comercio y Servicios (Felipe Alonzo) Universidad de la República (Nora Sobrino)
Actas de las reuniones del Consejo Consultivo.	Proporcionadas con el pedido de acceso. LINK	Disponibles en LINK	Proporcionadas con el pedido de acceso LINK
Decisiones y resoluciones adoptadas en las reuniones.	Reuniones informativas sobre el funcionamiento del Organismo y el Consejo Ejecutivo. Se intercambia sobre diversos proyectos de ley relativos a la protección de datos personales.	Reuniones informativas sobre el funcionamiento del Organismo y el Consejo Ejecutivo. En 2016 se discutió la propuesta de reforma de la Ley de Acceso a la Información Pública presentada por la Red de Gobierno Abierto.	Reuniones informativas sobre el funcionamiento del Organismo y el Consejo Ejecutivo.

Información solicitada	URCDP	UAIP	UCE
Decisiones que haya adoptado el Consejo Ejecutivo de la Unidad y/o AGESIC respecto de lo decidido en las reuniones de este.	Las modificaciones propuestas que resultaron en la promulgación de los arts. 37 a 40 de la Ley N° 19.670, y el alcance del Decreto N° 64/020 fueron elaborados en consulta con el Consejo Consultivo.	Tareas administrativas.	-
Otros comentarios	-	El Consejo Consultivo integra el jurado del Premio a la Transparencia. También participa activamente de las mesas de diálogo de Gobierno Abierto donde se discutieron temas de transparencia y acceso y/o se analizaban los compromisos asumidos por la UAIP.	-

Bibliografía

- AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento). (15 de junio de 2022). Modelo de Referencia de Datos. <https://tinyurl.com/mwucjmhh>
- _____. (21 de diciembre de 2021). De Uruguay a Europa. <https://tinyurl.com/4m7tw-m7u>
- _____. (18 de noviembre de 2020). Guía para la evaluación del Estudio de Impacto Algorítmico (EIA). <https://tinyurl.com/47xh33dy>
- _____. (2 de mayo de 2020). Acta N°2/2020. <https://tinyurl.com/dz68vp3a>
- _____. (12 de noviembre de 2019). Seguridad IoT. <https://tinyurl.com/bdd7rah4>
- _____. (28 de noviembre de 2019). Datos 360°: una visión integral del uso de los datos en el Estado. <https://tinyurl.com/2p8f7tb5>
- _____. (30 de mayo de 2019). Lanzamiento IA-CKATÓN 2019: Inteligencia Artificial para mejorar los servicios públicos. <https://tinyurl.com/572xkvzv>
- _____. (3 de enero de 2019). Política de Datos para la Transformación Digital. <https://tinyurl.com/2uzfdzay>
- Angel, M. P. (15 de octubre de 2020). Coronavirus UY: Análisis de la aplicación móvil. Puentech. <https://puentechlab.com/blog/analisis-aplicacion-coronavirusuy-uruguay>
- Baack, S. y Maxwell, M. (2020). Alternative Data Governance Approaches: Global Landscape Scan and Analysis. Mozilla. <https://assets.mofoprod.net/network/documents/DataGovernanceApproaches.pdf>
- BBVA. (11 de septiembre de 2018). Sandbox regulatorio en América Latina y el Caribe para el ecosistema Fintech y el sistema financiero. Progreso: revista de actualidad jurídica. <https://tinyurl.com/muhk4vms>
- Bustos, G., Palazzi, A. y Rivero, S. (2021). Responsabilidad de intermediarios de Internet en América Latina: Hacia una regulación inteligente de la economía digital. Banco Interamericano para el Desarrollo. <https://tinyurl.com/pnn757u6>
- Cámara de Representantes. (2018). Informe de actividades de la URCDP en la Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Cámara de Representantes. <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2018/05/VT-1564.pdf>
- Carro, L. y Farro, C. (2021). Estrategia digital frente a la pandemia covid-19. <https://tinyurl.com/3k7c2fre>

- Centro Ceibal (2018). Memoria explicativa de los estados financieros al 31 de diciembre de 2018. <https://tinyurl.com/sk563974>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020). Elementos principales del informe sobre el estado de la jurisdicción de internet en América Latina y el Caribe 2020 (LC/TS.2020/68). Santiago, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46061>
- CPN (Comité de Portabilidad Numérica). (2021). Resolución N° 004/2021. <https://tinyurl.com/yc6bj45j>
- European Center for Digital Competitiveness. (2021). Digital Riser Report 2021. ESCP Business School.
- FGN (Fiscalía General de la Nación). (2018). Informe anual 2018 supervisado por el Consejo Honorario de Transparencia Estadística. <https://tinyurl.com/3tts5nhr>
- _____. (2018b). Resolución N° 435/018 – Dirección General. <https://tinyurl.com/3pn-j7t39>
- GPSSD (Global Partnership for Sustainable Development Data). (2021). Governance support for private data sharing. <https://tinyurl.com/4fy242wx>
- ILDA (Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos). (2020). Open Data Barometer, Latin America and the Caribbean. https://barometerlac.org/?_year=2020&indicator=ODB
- IMPO. (2021). Ley N° 19.948. Aprobación del protocolo de enmienda del convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos personales, suscrito en Estrasburgo. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19948-2021>
- _____. (2020). Reglamentación de los arts. 37 a 40 de la ley 19.670 y art. 12 de la ley 18.331, referente a protección de datos personales. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/64-2020>
- _____. (2019). Decreto N° 192/019. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/192-2019>
- _____. (2018). Ley N° 19.670. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2017. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19670-2018>
- _____. (2015). Ley N° 19.355. Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2015–2019. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>
- _____. (2014a). Ley N° 19.179. Regulación del formato para el procesamiento y almacenamiento de información digital por parte de determinados organismos y empresas. <https://tinyurl.com/3uphrdkw>
- _____. (2014b). Decreto N° 92/014. Reglamentación del art. 149 de la Ley 18.719

relativo a la estandarización de los nombres de dominio de la administración central para todos los servicios vinculados con internet. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/92-2014/1>

- _____. (2011). Ley N° 18.719. Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones, ejercicio 2010-2014. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010/158>
- _____. (2010). Decreto N° 232/010. Reglamentación de la ley sobre el derecho de acceso a la información pública. <https://tinyurl.com/5fjhkybp>
- _____. (2009). Decreto N°664/008. Creación del registro de bases de datos personales. <https://tinyurl.com/yc766zb9>
- _____. (2019). Decreto N° 414/009. Reglamentación de la ley 18.331, relativo a la protección de datos personales. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/414-2009>
- _____. (2008a). Ley N° 18.381- Ley sobre el derecho de acceso a la información pública. <https://tinyurl.com/2p8ceexa>
- _____. (2008b). Ley N° 18.331. Ley de protección de datos personales. <https://tinyurl.com/39z2jhtf>
- INE (Instituto Nacional de Estadística). (2021a). Hackatón de datos 2021. <https://www3.ine.gub.uy/Hackaton/index.html>
- _____. (2021b). INE pionero en América Latina en estadísticas de movilidad poblacional mediante datos de celular. <https://tinyurl.com/yc2fe8rn>.
- Institute on Governance. (6 de diciembre de 2021). What is governance. <https://iog.ca/what-is-governance/>
- McDonald, S. M. (2022). Guide to International Data Governance Design [working paper]. IDRC.
- Muracciole, B. (10 de agosto de 2021). Los cambios legales que implica la llegada de Google a Uruguay. Del Sol 99.5 FM. <https://delsol.uy/notoquennada/barbaramuracciole/los-cambios-legales-que-implica-la-llegada-de-google-a-uruguay>
- ONU DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). (2020). Encuesta sobre E-Gobierno, 2020, Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible (ST/ESA/PAD/SER.E/214). Naciones Unidas.
- Oxford Insights (2020). AI Readiness Index 2020. <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index-2020>
- Panday, J. y J. Malcolm. (2018). The Political Economy of Data Localization. PACO, vol. 11 (2), p. 511-527. DOI: 10.1285/i20356609v11i2p511
- Rebelión (24 de junio de 2015). Carta abierta sobre acuerdo Ceibal-Google. <https://tinyurl.com/ycxptnah>
- Red de Gobierno Abierto (RGA). (4 de agosto de 2020). Declaración: Transparencia

y datos abiertos en el contexto de la crisis del covid-19 en Uruguay. <https://rga.uy/coronavirus/>

- República Oriental del Uruguay. Constitución de la República. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. <https://tinyurl.com/mv2x6pzf>
- The Economist Newspaper. (9 de febrero de 2022). A new low for global democracy. The economist. <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>
- Transparency International. (2021). Corruption Perception Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ury>
- URCDP (Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales). (2015). Dictamen N° 12/015. <https://tinyurl.com/bdzfwvwx>
- Verrastro, V. (21 de enero de 2022). [Coronavirus.Uy](https://tinyurl.com/3xez6uex): cinco lecciones a casi dos años de pandemia. Derechos Digitales. <https://tinyurl.com/3xez6uex>
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. Third World Quarterly, vol. 21, N° 5, p. 795-814.
- World Justice Project. (2021). WJP Rule of Law Index. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Uruguay/>
- Yael, D. (2021). Coronavirus UY y la tecnología como solución a la pandemia. Derecho digitales América Latina. https://ia.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/2021/03/CPC_informe_URUGUAY.pdf.

