



Inteligencia Artificial y participación en América Latina: Las estrategias nacionales de IA

Laura Hernández
María Paz Canales
Michel de Souza

Inteligencia Artificial y participación en América Latina: Las estrategias nacionales de IA

Laura Hernández
María Paz Canales
Michel de Souza

AGRADECIMIENTOS

Manifestamos nuestra más sincera gratitud a las numerosas personas y organizaciones que han contribuido a la realización de este trabajo y que nos ayudaron a comprender mejor las particularidades de la participación de partes interesadas en el proceso de elaboración de las Estrategias Nacionales de Inteligencia Artificial de cada país estudiado, agradecemos enormemente a: Data Privacy (Brasil), Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo (Brasil), Artigo 19 (Brasil), Grupo de Estudios en Internet, Comercio Electrónico, Telecomunicaciones e Informática (GECTI) - Universidad de Los Andes (Colombia), Carolina Gainza, Profesora asociada Escuela de Literatura Creativa y Directora del Laboratorio Digital, Universidad Diego Portales (Chile), Danielle Zaror, integrante del Observatorio Público para la Transparencia e Inclusión Algorítmica (Chile), Patricio Velasco, Coordinador de metodologías y evaluación de proyectos, Derechos Digitales (Chile), Alejandra Erramuspe, Ex Directora de Gobernanza en Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento –AGESIC- (Uruguay), Daniel Carranza, Director de DATA Uruguay (Uruguay), Matías Jackson (Uruguay).

Este informe fue realizado por Derechos Digitales, con el apoyo del International Development Research Centre (IDRC).



Canada

Desde 2019, Derechos Digitales es parte de la red de Cyber Policy Research Centres de IDRC, junto a organizaciones líderes en temas de tecnologías y políticas públicas en el Sur Global. Este reporte corresponde a la línea de trabajo “Inteligencia artificial e inclusión”; para más información sobre este proyecto, visita <https://ia.derechosdigitales.org>

Texto por Laura Hernández y Michel de Souza.
Diseño y diagramación por Rocío Rubio Erazo.
Revisión por Carolina Ciocco Aloia, Urgas Traductoras.



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 Internacional (CC BY 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Febrero de 2022

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	6
1. INTRODUCCIÓN	8
2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA: CRITERIOS PARA EVALUAR EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	11
2.1. Importancia de la participación multisectorial en el diseño de Políticas Públicas de IA	11
2.2. Tipología de participación en proceso de decisiones	11
2.3. Criterios para la evaluación del proceso de participación	13
2.4. Criterios para la evaluación del resultado del proceso de participación	14
3. ESTUDIO DE CASOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL	16
3.1. Brasil	16
3.1.1. Breve descripción de la Estrategia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)	16
3.1.2. Evaluación del proceso de participación	17
3.1.3. Evaluación del resultado del proceso de participación	20
3.2. Colombia	22
3.2.1. Breve descripción del Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia	22
3.2.2. Evaluación del proceso de participación	25
3.2.3. Evaluación del resultado del proceso de participación	31
3.3. Chile	33
3.3.1. Breve descripción de la Política Nacional de Inteligencia Artificial (PNIA)	33
3.3.2. Evaluación del proceso de participación	33
3.3.3. Evaluación del resultado del proceso de participación	36
3.4. Uruguay	38
3.4.1. Breve descripción de la Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital (EIAGD)	38
3.4.2. Evaluación del proceso de participación	39
3.4.3. Evaluación del resultado del proceso de participación	42
4. EVALUACIÓN CRÍTICA COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS DE LOS CASOS, CONSIDERANDO EL DISEÑO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Y LOS RESULTADOS VERIFICADOS	44
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA	55

RESUMEN EJECUTIVO

Durante el transcurso de 2021, algunos países en Latinoamérica presentaron sus Estrategias o Políticas Nacionales de Inteligencia Artificial, como un esfuerzo por establecer guías para la implementación de esta tecnología que, no obstante, ya estaba siendo aplicada en casos concretos en algunos países.

Como es conocido, una de las recomendaciones para lograr una ejecución adecuada de una política pública en un país es la necesidad de contar con la participación de la mayor cantidad de partes interesadas en su elaboración. Mayor relevancia adquiere esta recomendación cuando se trata del uso de tecnologías con la potencialidad de generar intrusiones no deseadas a los derechos de las personas, como el caso de la Inteligencia Artificial.

Con la finalidad de conocer el grado de participación de las partes interesadas en la elaboración de las Estrategias Nacionales de Inteligencia Artificial de Brasil, Colombia, Chile y Uruguay, fue realizada la presente investigación. Para responder a esta inquietud, los datos a analizar fueron obtenidos de información pública contenida en páginas web oficiales de las instituciones de los países estudiados, así como información proporcionada por participantes de los procesos de consulta en cada uno de estos países.

Como conclusión principal podemos señalar que se hicieron esfuerzos por generar espacios para el aporte de las partes interesadas, a través de mecanismos básicos de participación como la recepción de comentarios mediante plataformas online o correo electrónico. Sin embargo, los esfuerzos aún son insuficientes para dotar de empoderamiento a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre políticas públicas que puedan afectar directamente el goce de sus derechos.

Incluso, cabe señalar que, dentro de estos procesos de consulta, aún persisten falencias como la falta de inclusión efectiva de grupos históricamente marginalizados y personas con discapacidad. También fallan mecanismos de transparencia efectivos que permitan conocer el contenido de la toma de decisiones respecto a los comentarios que son aportados; a su vez existen problemas para rastrear el destino de estos comentarios, respecto a su aceptación o rechazo y las razones justificadas para tales consideraciones.

El presente trabajo está dividido de la siguiente manera: Una primera sección con los estudios de caso de los cuatro países, en la que se describen brevemente las estrategias nacionales. Incluye datos generales y la descripción sucinta de sus objetivos y ejes de acción.

En la segunda sección se describe el proceso de elaboración de las estrategias digitales y se evalúa, en particular, el grado de participación de las partes interesadas, a la luz de los criterios de accesibilidad y apertura; información y transparencia; diversidad; efectividad del proceso de consulta; participación pública efectiva; y, rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones.

En la tercera sección se evalúa de manera breve los resultados de los procesos de participación; para ello se realiza una caracterización de los participantes, dividiéndolos en sociedad civil, sector privado, instituciones públicas, academia, comunidad técnica y personas naturales. Se presenta el porcentaje de comentarios realizados por cada una de las categorías y se presentan las valoraciones de los informantes respecto a si consideran que sus aportes fueron tomados en cuenta en el documento final de la estrategia nacional.

A continuación, se presenta una evaluación crítica comparativa de los resultados de los casos considerando el diseño del proceso de participación y los resultados verificados.

Finalmente, se presentan unas conclusiones y recomendaciones sobre el grado de participación de múltiples partes interesadas que pueden aportar más insumos para futuros procesos de elaboración de políticas públicas digitales. Los objetivos de las recomendaciones serían:

1. La incorporación de los **mecanismos de participación desde las etapas de diseño de las políticas públicas**, así como en más etapas del proceso de elaboración;
2. La integración de mecanismos que fomenten la **representación de participantes de distintos géneros, de grupos históricamente marginalizados y de grupos alejados de los centros urbanos**;
3. La incorporación de mecanismos offline para la difusión de los anuncios, la entrega de los documentos y la aportación de comentarios que complementen las herramientas online, teniendo en vista las **fuertes brechas digitales**;
4. La **revisión de los procesos internos de implementación de consultas públicas** para identificar los errores en la comunicación de objetivos, reglas del proceso, etc.;
5. La **introducción de etapas de diálogo y evaluación de las políticas públicas en distintos estadios** para fomentar la corrección de errores o la ampliación de elementos emergentes; y
6. La maximización de los **mecanismos de rendición de cuentas y trazabilidad de comentarios**.

I. INTRODUCCIÓN

Cada vez es más frecuente que gobiernos alrededor del mundo propongan o impulsen la implementación de tecnologías de Inteligencia Artificial (IA) con el fin de entregar servicios públicos de manera más eficiente a sus ciudadanos. En esta carrera, se han implementado en el sector público diferentes proyectos que usan esta tecnología en áreas tan variadas como la educación, la salud, el empleo, la seguridad, etc. En América Latina, tenemos también algunos ejemplos, tales como el Sistema Nacional de Empleo (Brasil), el Sistema Alerta Niñez (Chile), el Proyecto PretorIA (Colombia) y la aplicación Coronavirus UY (Uruguay), por mencionar algunos.¹

Sin embargo, esta tecnología presenta desafíos que es necesario analizar antes de incorporarla de lleno al quehacer público de un Estado. Existen suficientes ejemplos que prueban que, sin una política pública o regulación basada en la transparencia, participación ciudadana, los derechos humanos y la rendición de cuentas, esta tecnología no es del todo inocua y puede afectar derechos, procesos democráticos, reforzar los prejuicios e incrementar la brecha social. Estos ejemplos demuestran que, con la adopción de ciertas tecnologías sin la debida atención a estos criterios, en lugar de tener eficiencia en el sector público, pueden ocurrir violaciones a los derechos ciudadanos,² con gran posibilidad de “vulnerar valores humanos fundamentales”.³

El Banco de Desarrollo de América Latina señala tres áreas de responsabilidad de los gobiernos en las que puede aprovecharse el uso de los datos y la IA: para mejorar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; para mejorar el diseño y la entrega de servicios a los ciudadanos y las empresas; y, para mejorar la gestión interna de las instituciones estatales.⁴

En este contexto, para fomentar el uso de esta tecnología y aprovechar sus beneficios de manera responsable, algunos Estados se han dado a la tarea de diseñar estrategias nacionales de Inteligencia Artificial. En Latinoamérica, algunos países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, México y Perú han desarrollado o se encuentran en proceso de desarrollo de estas estrategias. En

1 Un estudio sobre estos casos puede encontrarse en <https://ia.derechosdigitales.org/casos/>

2 Venturini, Jamila; Velasco, Patricio. Decisiones automatizadas en la función pública en América Latina: Una aproximación comparada a su aplicación en Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Disponible en: https://ia.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/2021/03/CPC_informeComparado.pdf. Acceso 03 de noviembre de 2021.

3 Latonero, Mark. Governing Artificial Intelligence: upholding human rights & dignity. Disponible en: https://datasociety.net/wp-content/uploads/2018/10/DataSociety_Governing_Artificial_Intelligence_Upholding_Human_Rights.pdf p. 2. Acceso 03 de noviembre de 2021.

4 Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, antiguamente Corporación Andina de Fomento). EXPERIENCIA. Datos e Inteligencia Artificial en el sector público, 2021. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1793>. Acceso 05 de noviembre de 2021.

su formulación, algunos de estos países han adoptado los Principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre IA⁵ para la administración responsable de una IA confiable y más recientemente las recomendaciones para la Ética de la IA de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), adoptada en noviembre de 2021, por los 193 Estados miembros.⁶ Esta construcción de estrategias nacionales se da de manera concurrente con otras discusiones sobre, por ejemplo, proyectos de ley para regular el uso de IA.⁷

En la elaboración de estas políticas, la participación de múltiples partes es importante. Pero, más importante aún, es que esta participación sea real y efectiva. Y, aunque puede existir debate sobre cómo se puede determinar que un proceso participativo cumple con estas características, es cierto que, una buena forma de lograrlo implica que la participación supere los obstáculos que comúnmente han sido identificados por algunos autores,⁸⁻⁹ como la falta de voluntad política de las autoridades para incorporar mecanismos de participación; falta de adecuación de las instituciones para incorporar estos mecanismos; dificultades económicas de las organizaciones de la sociedad civil para participar en los procesos de consulta; y, el desencanto de estas organizaciones de participar, debido a experiencias anteriores en las que sus propuestas no han sido consideradas, entre otras.

El propósito de este trabajo comparativo es evaluar el grado de participación ciudadana en la elaboración de las estrategias nacionales de IA de cuatro países de Latinoamérica: Brasil, Chile, Colombia, y Uruguay, para identificar buenas prácticas y errores, y poder posteriormente emitir una guía de recomendaciones. La elección de estos países se debe a que estas naciones tienen terminada y publicada dicha política.

Para medir tal grado de participación, fue desarrollada una matriz que contiene una serie de criterios para evaluar los distintos niveles de participación, construido a partir de una revisión bibliográfica. Esta matriz se llenó con información recibida por informantes locales que participaron en la elaboración de estas estrategias y por la adición de información extraída de documentos oficiales

5 OCDE. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Acceso 03 de noviembre de 2021.

6 UNESCO. Recommendation on the ethics of artificial intelligence. Disponible en: <https://en.unesco.org/artificial-intelligence/ethics#recommendation>. Acceso 18 de diciembre de 2021.

7 Souza, Michel Roberto. Inteligencia Artificial 2021: desarrollos importantes en el marco legal internacional. Disponible en: <https://www.derechosdigitales.org/17396/inteligencia-artificial-2021-desarrollos-importantes-en-el-marco-legal-internacional/>. Acceso 18 de diciembre de 2021.

8 Jaña, Soledad. Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal, en Nociones de una Ciudadanía que Crece. Correa, Enrique; Noé, Marcela (Eds.), Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 1998.

9 Viollier, Pablo. La Participación en la Elaboración de la Política Nacional de Ciberseguridad: Hacia un nuevo marco normativo en Chile. Derechos Digitales y Global Partners Digital, 2017. Disponible en: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/ciberseguridad.pdf>. Acceso 05 de noviembre de 2021.

disponibles en internet. Un análisis cualitativo fue aplicado para interpretar, en función de la cantidad de criterios identificados en cada estrategia, el grado de participación de las partes interesadas, tanto en el proceso de elaboración del documento, como en el resultado del proceso de participación, como se describe en el ítem de metodología de este informe.

2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA: CRITERIOS PARA EVALUAR EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Importancia de la participación multisectorial en el diseño de Políticas Públicas de IA

La participación de múltiples partes es importante en la creación, uso e implementación de la IA en el sector público, en la medida en que sirve para dos propósitos: superar los desafíos que requieren un abordaje desde varios sectores e intereses y para democratizar la integración de la IA, en tanto que la inclusión del interés público actúa como un contra peso al poder de los gobiernos.

En un análisis realizado a 49 documentos conteniendo políticas dedicadas a la IA, Ulnicane, señala que en estos documentos “... la participación pública se prescribe como una solución para abordar las preocupaciones sobre la concentración de poder, el aumento de la desigualdad, la falta de diversidad y los prejuicios”.¹⁰

Y, dentro de este mecanismo, se destaca la necesidad de convocar a una mayor variedad de público como una forma clave de luchar contra algunas de las dudas que se tienen respecto a la IA.

Como ya se describió anteriormente, el propósito de este trabajo comparativo es evaluar el grado de participación ciudadana en la elaboración de las estrategias nacionales para identificar buenas prácticas y errores. Para ello se eligieron cuatro países de América Latina: Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Esta evaluación recae sobre el proceso de participación en la elaboración de las estrategias nacionales de IA, y sobre el resultado de este proceso.

2.2 Tipología de participación en proceso de decisiones

Existen varias definiciones de lo que se entiende por participación pública, tanto como términos sinónimos que son usados indistintamente en la literatura especializada. Por ejemplo, el **Consejo de Europa** define participación civil como “ (...) la participación de las personas, las ONG y la sociedad civil en general en los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas.”¹¹ **La Organización de Estados Americanos**, por su parte, la entiende como “... toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil e incluye el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil

¹⁰ Ulnicane, Inga, et al. Framing governance for a contested emerging technology: insights from AI policy, *Policy and Society*, 2021, 40:2, 158-177, DOI: 10.1080/14494035.2020.1855800. Pag. 170. Traducción nuestra. Trecho original: “...public engagement is prescribed as a solution to address concerns about concentration of power, increases in inequality, lack of diversity and bias.”

¹¹ Disponible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd. Acceso 04 de noviembre de 2021.

inician un diálogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo”.¹² Sin embargo, independientemente de la diversidad en la terminología, los elementos comunes a estas pueden ser identificados así: a. Implica recibir “input” del público; y, b. la influencia de los ciudadanos, ya sea individualmente o a través de grupos de interés, en el resultado final de las decisiones que afectan sus vidas.

La medida en que la formulación de políticas participativas puede dar lugar a una participación real y significativa varía considerablemente de un caso a otro, y se puede trazar un continuo para ilustrar los niveles de participación alcanzados con diferentes diseños de procesos. Uno de esos continuos, esbozado en un documento de la FAO,¹³ sugiere siete niveles diferentes:

Cuadro n. 1. Niveles de participación y sus características

Niveles de participación	Características
Contribución	Contribución voluntaria o de otro tipo a programas y proyectos predeterminados.
Intercambio de información	Se informa a las partes interesadas sobre sus derechos, responsabilidades y opciones.
Consulta	Las partes interesadas tienen la oportunidad de interactuar y proporcionar comentarios, y pueden expresar sugerencias e inquietudes. Sin embargo, los análisis y las decisiones suelen ser realizados por personas externas, y las partes interesadas no tienen la seguridad de que se utilizarán sus aportes.
Cooperación y construcción de consenso	Las partes interesadas negocian posiciones y ayudan a determinar las prioridades, pero el proceso está dirigido por personas externas.
Toma de decisiones	Las partes interesadas tienen un papel en la toma de decisiones sobre políticas, diseño e implementación de proyectos.
Asociación	Las partes interesadas trabajan juntas como iguales para lograr objetivos mutuos.
Empoderamiento	Transferencia del control sobre la toma de decisiones y los recursos a las partes interesadas.

La tipología anterior resulta útil en términos de ilustrar la profundidad del impacto de la participación de múltiples partes interesadas y develar las narrativas políticas tras la habilitación de esta participación.

¹² Disponible en: https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf. Acceso 04 de noviembre de 2021.

¹³ Karl, M. Citado por Jennifer Rietbergen-McCracken, Participatory Policy Making. Civicus. 2010. https://civicus.org/documents/toolkits/PGX_F_ParticipatoryPolicy%20Making.pdf

Los objetivos del diseño del proceso de participación, se pueden determinar en función de las respuestas a las preguntas formuladas para el mencionado diseño: ¿Cuál es el objetivo principal del ejercicio de participación pública? ¿Informar o educar? ¿recopilar información y/o puntos de vista para debatir a través de un diálogo? ¿permitir a quienes se involucren, participar plenamente en cuestiones complejas como socio en la implementación de soluciones?

En base a esas respuestas, Rowe y Frewer (2000) proponen una categorización simplificada que diferencia tres tipos de participación pública: **comunicación, consulta y participación**, según sea el flujo de información entre participantes y patrocinadores, y con ello los varios resultados en términos de eficacia/utilidad, calidad, representatividad y transparencia del proceso de participación.¹⁴ Tal categorización puede ser útil a la hora de evaluar los procesos de participación en estrategias y políticas de IA que se propone este estudio.

Para caracterizar el grado de participación, se elaboró una matriz de evaluación conteniendo seis criterios extraídos de una revisión bibliográfica de documentos que contienen guías o parámetros para la evaluación de políticas públicas. Esta matriz fue enviada a los informantes de cada uno de los cuatro países evaluados, para que fuera llenada por ellos. Asimismo, se recurrió a documentos oficiales disponibles en internet para complementar las matrices.

2.3. Criterios para la evaluación del proceso de participación

Los criterios para la evaluación del grado de participación, contenidos en la matriz de evaluación, son los siguientes:

Accesibilidad y apertura: Bajo este criterio se busca verificar si la diseminación del anuncio al respecto de elaboración de la estrategia (convocatoria a los estadios previos a la adopción del documento), así como un resumen o la totalidad del borrador estuvieron accesibles para diversos grupos (si no hubo barreras del lenguaje, por ejemplo). También si esta diseminación se hizo a través de distintos canales y si el proceso de consultas se adaptó a las necesidades de los grupos con el fin de subsanar los obstáculos que pudieran impedir la participación de las partes interesadas, tales como barreras físicas, financieras, geográficas, culturales, lingüísticas, de género, raza, religión, sexualidad, burocráticas o administrativas. A su vez se busca verificar cuáles fueron los mecanismos utilizados para fomentar una contribución significativa en el proceso: reuniones presenciales para personas con discapacidad o para comunidades alejadas geográficamente, si el texto de la consulta se adaptó para personas con discapacidad visual o si se realizaron videos para personas que no saben leer el texto escrito, a modo de ejemplo.

Información y transparencia: Con este criterio se pretende verificar si la diseminación del anuncio sobre la elaboración de la estrategia, así como un resumen o la totalidad del borrador estuvieron públicamente disponibles para cualquier parte interesada o si fueron realizados mediante invitación cerrada. También si todos los participantes registrados en la consulta tuvieron

14 Rowe, G., and L. J. Frewer. 2000. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, & Human Values* 25 (1): 3-2.

la misma oportunidad para proveer feedback sobre el documento. Si se consideraron las asimetrías de conocimiento entre los distintos grupos interesados en participar y si se realizaron instancias formativas dirigidas a organizaciones de la sociedad civil (OSC) o individuos participantes. Si el anuncio sobre la consulta se publicitó ampliamente y con cuánta antelación, si el contenido informativo fue pertinente para que los interesados pudieran prepararse y participar, si la consulta pública se condujo en más de un formato (correo, discusiones presenciales u online, etc.). Y finalmente, si se aseguró que existieran múltiples mecanismos para enviar la retroalimentación y verificar cuánto tiempo hubo para enviarla.

Diversidad: Se busca verificar si hubo representación igualitaria de diferentes géneros entre participantes y si se contempló algún mecanismo para promover esta representación; si existió representación de grupos históricamente marginalizados y grupos lejanos de los centros urbanos y si se consideró algún mecanismo para promover esta representación igualitaria; así como verificar el porcentaje de participación de grupos históricamente marginalizados y de diferentes géneros en comparación con las demás partes interesadas.

Efectividad del proceso de consulta: Con este criterio se busca verificar cuál fue el objetivo comunicado por las agencias del Estado que coordinan el proceso respecto a la utilidad de éste y si se comunican con claridad los objetivos y las reglas de participación en el proceso, así como verificar cuál es el nivel de satisfacción de las organizaciones de la sociedad civil y los individuos que se involucraron con el proceso, en función de las expectativas declaradas de las agencias del Estado.

Participación pública efectiva: Bajo este criterio se busca conocer la cantidad de organizaciones de la sociedad civil (OSC) o participantes únicos que colaboraron con el proceso y la cantidad de contribuciones que fueron recibidas, así como saber si existió independencia política de las OSC o participantes únicos envueltos en el proceso, cuando el mayor número de participantes en el proceso no se encontraba sujeto a un conflicto de interés declarado o de público conocimiento por su afiliación a grupos económicos o políticos específicos.

Rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones: Con este criterio se busca verificar si se proveyó una explicación justificada sobre la aceptación o rechazo de los comentarios de las partes interesadas; si fueron publicados los aportes al proceso de consulta; si fueron documentadas y divulgadas públicamente y de manera completa las discusiones y las decisiones tomadas en el proceso de consulta y finalmente, si se hizo referencia a la posibilidad de etapas adicionales de diálogo o iteración para la revisión posterior de la política pública.

2.4 Criterios para la evaluación del resultado del proceso de participación

Como un segundo paso de análisis, ahora por el resultado del proceso de participación, se adoptó la estructura metodológica del trabajo anterior de evaluación de la Política Nacional de

Ciberseguridad de Chile.¹⁵ Sin embargo, fue necesario realizar un pequeño ajuste metodológico por tratarse de un estudio comparativo. La evaluación de este ítem dependerá del nivel de transparencia y rendición de cuentas verificado por las respuestas al criterio identificado anteriormente sobre “Rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones”. Los pasos posteriores dependen de una pregunta inicial sobre la rendición de cuentas y la trazabilidad de la toma de decisiones. Es decir, si hay trazabilidad y rendición de cuentas y si esta información es pública, podemos evaluar objetivamente los datos y verificar la coincidencia entre el borrador del documento, los aportes realizados y la versión final de la estrategia, para determinar si existe incorporación de los aportes en la estrategia. Pero en caso que no se tenga esta información, los informantes realizaron entrevistas estructuradas para determinar la valoración que los interesados hagan sobre si sus aportes fueron o no considerados, y así determinar cuál es el nivel de satisfacción de las OSC y los individuos que se involucran el resultado del proceso.

Los criterios seleccionados y las preguntas para los informantes se formularon con el fin de verificar: (1) la caracterización de los participantes. Se los divide en seis categorías: sociedad civil, sector privado, instituciones públicas, academia, comunidad técnica y personas naturales. Una vez categorizados, se busca obtener el porcentaje de comentarios realizados por cada una de las categorías; (2) comentarios por categoría; (3) la valoración de los aportes por parte de los actores participantes.

Estos criterios permiten aportar indicios importantes a conocer: si los participantes consideran que sus aportes fueron tomados en cuenta en la elaboración de la estrategia o si se ven en alguna forma reflejados en el documento final, así como saber cuáles son los principales obstáculos percibidos para que los aportes realizados hayan sido considerados en la elaboración de la estrategia o se vean en alguna forma reflejados en el documento final.

Con la información recolectada se procederá a verificar la cantidad de criterios identificados en cada una de las estrategias. Posterior a este procesamiento de los datos, será aplicado un análisis cualitativo para determinar el grado de participación de las partes interesadas, tanto en el proceso de elaboración del documento, como en el resultado del proceso de participación. En la medida en que más criterios sean alcanzados, mayor grado de participación será asignado.

15 Viollier, Pablo. La Participación en la Elaboración de la Política Nacional de Ciberseguridad: Hacia un nuevo marco normativo en Chile. Derechos Digitales y Global Partners Digital, 2017. Disponible en: https://www.apc.org/sites/default/files/ciberseguridad_0.pdf

3. ESTUDIO DE CASOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

En la presente sección se presentarán los casos de estudio.

Para cada caso estudiado en esta investigación: (i) se describirán brevemente las estrategias nacionales (incluyendo datos generales), sus objetivos y ejes de acción; (ii) serán evaluados los procesos de participación pública, a la luz de los criterios explicados en la sección Metodología del presente informe; y (ii) se realizará una breve evaluación del resultado del proceso de participación.

La información para evaluar los criterios en este apartado fue proporcionada íntegramente por participantes directos del proceso de consulta de cada país.

3.1. Brasil

3.1.1. Breve descripción de la Estrategía Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)

La Estrategía Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)¹⁶ fue publicada el 06 de abril del año 2021.¹⁷ Fue construida en tres etapas: la primera consistió en la contratación de una consultoría especializada en Inteligencia Artificial; en la segunda se realizó un proceso de evaluación comparativa (*benchmarking*)¹⁸ nacional e internacional; la tercera etapa consistió en la realización de una consulta pública llevada a cabo a través de la plataforma electrónica del gobierno federal, entre el 12 de diciembre de 2019 y el 03 de marzo de 2020.

La EBIA declara como objetivo “... potenciar el desarrollo y uso de la tecnología con miras a promover los avances científicos y la solución de problemas concretos en el país, identificando

16 Brasil. Estrategía Brasileira de Inteligência Artificial. Disponible en: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_diagramacao_4-979_2021.pdf. Acceso 03 de noviembre de 2021.

17 La EBIA fue establecida por la Portaria MCTI nº 4.617, 6 de abril de 2021. Disponible en: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_portaria_mcti_4-617_2021.pdf. Acceso 03 de noviembre de 2021.

18 En el ámbito público, el benchmarking podría definirse como el proceso continuo y sistemático, mediante el cual las administraciones públicas –partiendo de una minuciosa fase de análisis en profundidad– individualizan áreas de mejora y efectúan comparaciones internas y externas, con el objeto de integrar las acciones con los objetivos comunes, en consonancia con los objetivos generales del Estado y conseguir la cooperación entre las administraciones de la red, con la finalidad de proporcionar mayor valor a los destinatarios; y efectuar la planificación de las mejoras (Marchitto, 2001 y 2003, citado por Del Giorgio Solfa, 2011).

áreas prioritarias en las que existe un mayor potencial de obtención de beneficios”¹⁹ (La traducción es nuestra).

La EBIA está cimentada en nueve ejes temáticos divididos en tres transversales y seis verticales. Los ejes transversales son: 1. Legislación, Regulación y Uso Ético 2. Gobernanza de IA 3. Aspectos Internacionales. Los ejes verticales son: 1. Preparación para un futuro digital (Educación) 2. Mano de obra y capacitación 3. Investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento 4. Aplicación en los sectores productivos 5. Aplicación en el poder público y 6. Seguridad Pública.

La ordenanza que instituye la EBIA²⁰ también determina que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) es responsable de (i) crear instancias y prácticas de gobernanza para priorizar, implementar, monitorear y actualizar las acciones estratégicas establecidas en la EBIA, (ii) coordinar y establecer acciones que permitan la implementación de la estrategia; (iii) invitar a instituciones del sector público, privado y académico a apoyarlo en acciones estratégicas; (iv) elaborar informes de evaluación de la implementación de acciones estratégicas; (v) dar a conocer los informes elaborados; y (vi) evaluar la frecuencia de actualización del EBIA. Además, se creó un Comité de Gobernanza de la EBIA, integrado por el MCTI y la Red de Innovación en IA del MCTI/ EMBRAPPII, además de la participación de instituciones invitadas.²¹

3.1.2. Evaluación del proceso de participación

Accesibilidad y apertura: La elaboración de la estrategia fue anunciada tanto en la página web del MCTI como en Twitter; lo mismo ocurrió con el borrador de la estrategia, que fue entregado en los mismos canales y estuvo disponible únicamente en portugués.

Un aspecto positivo fue que se mantuvo la medida de accesibilidad para personas con discapacidad auditiva, denominado VLibras.²²

Dentro de las barreras a la participación identificadas, los informantes (miembros de la sociedad civil y academia) dividieron su apreciación en dos de los sub criterios de barreras tecnológicas y administrativas/ burocráticas.

19 Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (Brasil). Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. Julio de 2021. P. 4.

20 Brasil. Portaria MCTI nº 4.617, de 6 de abril de 2021. Disponible en: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_portaria_mcti_4-617_2021.pdf. Acceso 03 de noviembre de 2021.

21 Brasil. Inteligencia Artificial Estrategia - Governança. Disponible en: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial-estrategia-governanca>. Acceso 18 de diciembre de 2021.

22 La suite VLibras es un conjunto de herramientas gratuitas y de código abierto que traducen contenido digital (texto, audio y video) en portugués a Libras (Língua Brasileira de Sinais), haciendo que las computadoras, teléfonos celulares y plataformas web sean más accesibles para las personas sordas. Traducción nuestra. Disponible en: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/vlibras>. Acceso 05 de diciembre de 2021.

Sobre las barreras tecnológicas, uno de ellos manifestó que el sitio no era intuitivo y dificultaba la navegación entre los diferentes temas de la consulta.²³ Además, que los aportes se realizaron a través de la inserción en cuadros de texto vinculados a temas específicos de la Estrategia, lo que dificulta la participación social efectiva, dado que este formato es más adecuado para consultas públicas en las que el órgano responsable presenta un texto básico y permite hacer comentarios sobre acciones y disposiciones específicas. El proceso se habría facilitado si los contribuyentes hubieran podido presentar textos completos en documentos independientes. Sin embargo, el otro informante señaló que no encontró barreras en este sentido, en tanto que pudo navegar por la plataforma para agregar comentarios sin mayores problemas.

En cuanto a las barreras administrativas/burocráticas, uno de los informantes señaló que no se tuvo noticia de audiencias públicas para discutir los temas de la consulta, ni tiempo para hablar con sus formuladores. Por su parte, el otro informante manifestó no haber encontrado barreras de este tipo, en tanto que el registro en la plataforma para la presentación de respuestas se realizó sin mayores problemas.

Para los informantes, no hubo barreras lingüísticas, ya que todo el contenido estaba disponible en portugués; ni barreras geográficas, ya que el proceso se desarrolló en línea, sin etapas presenciales. Tampoco identificaron barreras financieras, ya que, como declaró uno de los informantes, tenían el equipo necesario para participar en línea. Además de las barreras señaladas por uno de los informantes, no identificaron barreras de ningún otro tipo.

Como aspecto negativo, hay que señalar que, de acuerdo con los informantes, no se utilizaron mecanismos tendientes a fomentar contribución significativa en el proceso, más allá de las herramientas de accesibilidad señaladas al inicio de esta sección, las cuales, además, ya existían con anterioridad a la consulta.

Información y transparencia: La convocatoria para participar en la elaboración de la EBIA fue pública. El periodo en el que esta consulta permaneció abierta para recibir contribuciones fue del 12 de diciembre de 2019 hasta el 02 de marzo de 2020 (81 días), un periodo razonable para este fin. La consulta se condujo exclusivamente en línea: para aportar comentarios fue habilitada únicamente la plataforma gubernamental Participa.br.

Respecto de la pertinencia del contenido informativo en el documento puesto a disposición para participar en la consulta, los informantes señalaron, por un lado, que los aspectos más relevantes de la consulta correspondían a temas que ya habían sido tratados por los actores involucrados en la agenda; y, por otro lado, que existió una presentación con un resumen de la consulta. Sin embargo, ambos informantes señalan algunas deficiencias, tales como: **a.** No hubo una amplia difusión de la convocatoria; **b.** No hubo oportunidad para profundizar los debates, ya que no existieron

23 Brasil. Consulta pública: Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial – Legislação, Regulação e Uso Ético. Disponible en: www.participa.br/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial-legislacao-regulacao-e-uso-etico. Acceso 18 de diciembre de 2021.

audiencias públicas; y, c. Algunos enlaces que contenían los ejes de la estrategia (cada eje tenía su propia página) estaban rotos.

Como aspecto positivo podemos señalar que todos los participantes registrados tuvieron la misma oportunidad de proveer feedback sobre el documento.

Como aspecto negativo, hay que señalar que no se tuvieron en cuenta las diferencias de poder y de conocimiento de los interesados en involucrarse a través de instancias de creación de capacidad para las OSC o participantes únicos.

Diversidad: En este criterio, la evaluación es negativa, ya que además de que no hubo representación igualitaria de distintos géneros, puesto que participaron cincuenta y siete hombres y once mujeres (participantes únicos), tampoco hubo mecanismos para promover la representación de distintos géneros.

Lo mismo ocurrió con los grupos históricamente marginalizados y grupos lejanos de los centros urbanos, en función de los cuales no se identificaron mecanismos para fomentar su representación. De acuerdo con los informantes, así como la base de datos consultada por nuestra parte, no fue posible identificar la representación de grupos históricamente marginalizados a través de las contribuciones, por lo que no es posible conocer si hubo representación igualitaria de estos grupos, así como tampoco puede conocerse el porcentaje de representación.

Efectividad del proceso de consulta: Los informantes manifestaron que los objetivos que les fueron comunicados sobre la importancia del proceso, están descritos en el documento que contiene la EBIA.²⁴

Los informantes señalaron, sobre la claridad de las reglas para participar del proceso, que estas fueron claras. Uno de los informantes, quien había señalado que no existieron barreras tecnológicas, añadió que la plataforma tenía una navegación inductiva y existía, en la primera página de la consulta, una descripción que proporcionaba brevemente las pautas en el texto para insertar comentarios en la plataforma de consulta.

En relación al nivel de satisfacción en función de las expectativas declaradas de las agencias del Estado, uno de los informantes señaló estar medianamente satisfecho pues consideró que por tratarse de la definición de un plan estratégico para el desarrollo de una tecnología tan importante, de alto impacto ético y socioeconómico, mereció un debate más amplio, público y plural. Por su parte, otro informante expresó que las expectativas manifestadas no fueron muy desarrolladas en la presentación de la consulta pública, señalando incluso la contradicción que a su criterio existe cuando en la EBIA habla sobre las recomendaciones de la OCDE sobre tecnología de reconocimiento facial (derechos humanos y análisis de riesgos de su aplicación), pero a su vez, la Estrategia parece apuntar a la priorización del incremento del uso de esta tecnología.

24 El objetivo de la EBIA se encuentra en la sección que describe brevemente la Estrategia.

En el criterio **Participación Pública Efectiva**, en el proceso de consulta fueron recibidas 972 contribuciones, que fueron enviadas por 110 participantes. Este número es bastante alto y a primera vista sugiere un alto compromiso en la consulta.

Según los informantes, algunos participantes únicos manifestaron sus afiliaciones al sector privado y/o a centros de investigación. No hay referencias sobre afiliaciones políticas declaradas. Con todo, afirmaron los informantes que hubo independencia política por parte de los participantes.

Rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones: En este criterio, la evaluación es negativa. Por un lado, los informantes señalan que no se brindaron explicaciones justificadas sobre la aceptación o rechazo de los comentarios. Incluso, uno de los informantes manifestó que no se recibieron comentarios a sus aportes.

Tampoco fueron documentadas y divulgadas públicamente las discusiones y las decisiones tomadas en el proceso de consulta.

Otro aspecto negativo es que no se hizo referencia a la posibilidad de etapas adicionales de diálogo o iteración para una revisión futura de la estrategia.

El único aspecto positivo en este criterio es que los aportes fueron publicados en la plataforma en la que se alojó la consulta.

3.1.3. Evaluación del resultado del proceso de participación

Caracterización de los participantes

Como vimos algunos párrafos atrás, en la consulta pública se contó con ciento diez participantes. Estos participantes pertenecen a cinco categorías: Academia, gobierno, individuos, sector privado y sociedad civil.²⁵

En el cuadro presentado a continuación, pueden observarse el número de participantes por categoría:

Cuadro n. 2 . Participantes por categoría - EBIA

Category	Nro. De Participantes	Porcentaje
Academia	6	5.5%
Gobierno	2	1.8%
Individuos	68	61.8%
Sector Privado	19	17.3%
Sociedad Civil	15	13.6%
Total	110	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el informante.

Comments by category

As mentioned, these 110 participants sent 972 comments, whose percentage distribution can be seen in the following table:

25 La caracterización fue realizada por uno de los informantes, cuyo equipo hizo su propia clasificación, tomando como insumos los datos disponibles en el sitio del ITS/Río: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial/>

Cuadro n. 3 . Comentarios por categoría - EBIA

Category	Nro. De Contribuciones por Categoría	Porcentaje
Academia	103	10.6%
Gobierno	4	0.41%
Individuos	521	53.6%
Sector Privado	194	19.96%
Sociedad Civil	150	15.43%
Total	972	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el informante.

Valoración de los aportes enviados

En este criterio, hubo una respuesta clara por parte de uno de los informantes: sus aportes sí fueron incorporados a la versión final de la Estrategia, especialmente en lo que respecta a una política de integración regional y cooperación en el desarrollo de la IA. La respuesta del otro informante parece señalar que no fueron tomados en cuenta, considerando que sus aportaciones se basaron en el supuesto de que el principio rector para el análisis de los sistemas de IA deben ser los parámetros de Derechos Humanos y la EBIA se centra mayoritariamente en la aplicación de estándares éticos.

Este informante señaló como principal obstáculo para que sus aportes no fueran tomados en cuenta, la consideración de que en la EBIA se prioriza el fomento de la implementación de la IA, en detrimento de una problematización que utiliza los derechos humanos como parámetro de análisis clave y que cuestiona los discursos solucionistas y salvacionistas que suelen acompañar la implementación de tecnologías de IA en el diseño y aplicación de políticas públicas.

3.2. Colombia

3.2.1. Breve descripción del Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia

El Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia²⁶ (MEIAC) comprende los siguientes documentos: 1. CONPES²⁷ 3975 de 2019: Política Nacional para la Transformación Digital e

26 https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/MARCO_ETICO.pdf

27 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es un organismo asesor del Gobierno Nacional que se encarga de la formulación de políticas de desarrollo económico y social para el país.

Inteligencia Artificial;²⁸ 2. CONPES 4023 de 2021: Política de reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia;²⁹ 3. Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia - Documento para discusión (Versión 1);³⁰ 4. Modelo conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en Inteligencia Artificial. Documento para comentarios;³¹ 5. Task Force para el desarrollo e implementación de la Inteligencia Artificial para Colombia;³² 6. Consejo Internacional de Inteligencia Artificial en Colombia;³³ 7. Marco Ético IA en Colombia (Versión 2);³⁴ 8. Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia (Versión final);³⁵ y 9. Misión de expertos de IA en Colombia.³⁶

El 08 de noviembre de 2019 fue dada a conocer la elaboración de la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Por su parte, la versión final del Marco Ético para la IA en Colombia se lanzó el 12 de octubre de 2021.

En cuatro de los nueve documentos no se abrieron espacios para aportar comentarios.³⁷ En el cuadro siguiente se presentan las fechas de apertura y cierre de comentarios para los 5 documentos restantes:

-
- 28 <https://web.archive.org/web/20220217173538/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>
 - 29 <https://web.archive.org/web/20220218153135/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>
 - 30 <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/MARCO-ETICO-PARA-LA-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-EN-COLOMBIA.pdf>
 - 31 <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosConsulta/consulta-200820-MODELO-CONCEPTUAL-DISENO-REGULATORY-SANDBOXES-BEACHES-IA.pdf>
 - 32 <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/Documents/TASK-FORCE-para-desarrollo-implementacion-Colombia-propuesta-201120.pdf>
 - 33 <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/CONSEJO-INTERNACIONAL-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-COLOMBIA.pdf>
 - 34 <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/Marco-Etico-IA-Colombia-2021.pdf>
 - 35 Documento relacionado en el pie de página número 26.
 - 36 https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/201021_Mision_de_Expertos_en_IA_de_Colombia.pdf
 - 37 Los documentos en los que no se abrió espacio para comentarios fueron: CONPES 3971, CONPES 4023, Task Force para el desarrollo e implementación de la Inteligencia Artificial para Colombia y Misión de expertos de IA en Colombia.

Cuadro n. 4. Fechas de apertura y cierre de comentarios para los documentos sobre IA - Colombia

Documento	Apertura de comentarios	Cierre de comentarios
Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia - Documento para discusión (Versión 1)	20 de agosto de 2020	La primera fecha de cierre fue el 28 de agosto de 2020. Se amplió el plazo hasta el 15 de septiembre de 2020 (fecha establecida en el DAPRE). ³⁸
Modelo conceptual para el diseño de <i>Regulatory Sandboxes & Beaches</i> en Inteligencia Artificial. Documento para comentarios.	20 de agosto de 2020	15 de septiembre de 2020
Consejo Internacional de Inteligencia Artificial en Colombia	Mesas técnicas de discusión: se dio apertura a las mesas de discusión el 25 de noviembre de 2020. Estas mesas no fueron abiertas al público en general, sino por invitación personal. Las discusiones se llevaron a cabo desde el 7/12 al 15/12 de 2020.	15 de diciembre de 2020
Marco Ético Inteligencia Artificial en Colombia (Versión 2)	28 de febrero de 2021	30 de marzo de 2021
Ethical Framework for Artificial Intelligence in Colombia (Final version)	15 de mayo de 2021	11 de junio de 2021

El objetivo del documento que contiene el MEIAC es: “...brindar una ‘guía de soft law’ de recomendaciones y sugerencias a las Entidades Públicas, para abordar la formulación y gestión de los proyectos que incluyan el uso de Inteligencia Artificial IA”.³⁹

Esta guía recomienda la adopción de nueve principios éticos: 1. Transparencia y Explicación 2. Privacidad 3. Control humano de las decisiones propias de un sistema de IA 4. Seguridad

38 El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) es el organismo encargado de asistir al presidente de la República, así como prestar el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

39 Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia, página 23. Disponible en https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/MARCO_ETICO.pdf. Acceso 02 de diciembre de 2021.

5. Responsabilidad 6. No discriminación 7. Inclusión 8. Prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes 9. Beneficio social.

Para implementar estos principios, se propone como herramienta principal la adopción de un tablero de control de seguimiento (dashboard) al MEIAC, en el que las entidades públicas “reportan la forma como están implementando la ética de la IA en sus proyectos”.⁴⁰

A la par de la aplicación de este tablero de control, se espera que las entidades desarrollen también las siguientes actividades: 1. Evaluación de algoritmos, 2. “Limpieza” de datos, 3. Explicación inteligente, 4. Evaluación de la legitimidad, 5. Definición y gestión de riesgos éticos, 6. Códigos internos de conducta y/o ética, 7. Análisis de impacto en privacidad y 8. Modelos de gobernanza para asegurar la ética de la IA.

Por fin, el MEIAC hace recomendaciones finales para el sector público, sobre: 1. estrategias de educación e investigación en ética de la IA; 2. diseño de sistemas sostenibles y confiables; 3. fortalecer la ética en los programas de derechos humanos.

3.2.2. Evaluación del proceso de participación

Como paso previo a la evaluación y de acuerdo con los criterios propuestos en la sección metodológica del presente estudio, conviene consignar la aclaración realizada por el GETCI⁴¹ sobre lo que se entiende por “Estrategia” en el contexto colombiano.

Para esta institución, una estrategia en políticas públicas abarca las diferentes acciones del gobierno que buscan la forma de dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. En ese sentido, se considera que la estrategia de IA contiene tanto las mesas cerradas de diálogo con partes interesadas como la industria y agentes internacionales, así como la consulta pública. Con estos antecedentes, la Estrategia de IA en Colombia debe entenderse en sentido amplio.

Accesibilidad y apertura: En términos generales, la valoración de la participación en este criterio es mayormente negativa.

Por un lado, no fueron implementadas medidas de accesibilidad para personas en condición de discapacidad. En este sentido, tampoco fueron utilizados mecanismos para fomentar una contribución significativa de distintos actores en el proceso. No hubo, por ejemplo, traducción simultánea a lengua de señas en la mesa de Co-Lab.⁴²

40 Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia, página 43. Disponible en https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/MARCO_ETICO.pdf. Acceso 02 de diciembre de 2021.

41 Grupo de Estudios en Internet, Comercio Electrónico, Telecomunicaciones e Informática de la Universidad de Los Andes, Colombia.

42 Laboratorio de Innovación de la Educación Superior (Co-Lab).

Además, los informantes identificaron una serie de barreras, tales como:

- a) **Barreras tecnológicas**, que incluye la disposición del primer documento para comentarios en un formato de imagen que imposibilitó la búsqueda de texto, con lo cual se limitó su acceso y disponibilidad; la exclusión de la población colombiana sin acceso a internet debido a que la consulta pública (comentarios a los documentos y mesas técnicas de discusión) fue hecha únicamente a través de medios digitales (correo electrónico y videollamada) y finalmente, el limitado acceso de diversos actores, por ejemplo, universidades públicas y privadas de otras urbes distintas a Bogotá y Medellín (como Bucaramanga, Santander y Cartagena, cuyas universidades tienen programas de calidad en materia tecnológica), organizaciones públicas y privadas que trabajan con IA (como CINFONIA de la Universidad de Los Andes, Asociaciones de Ingenieros y otros grupos como Legal Hackers) y habitantes de otras ciudades.
- B) **Barreras geográficas**, manifestadas por la percepción de los informantes de que los comentarios realizados evidenciaron que pertenecían a personas provenientes de Bogotá y Medellín, lo que denota que la estrategia no se consolidó en lugares apartados de los grandes centros urbanos.
- C) **Barreras administrativas/burocráticas**, dentro de las cuales se encuentra la ausencia de una estrategia abierta durante el proceso de elaboración de esta, lo que generó un déficit en la participación de las múltiples partes interesadas, lo cual además impidió el desarrollo de nuevos cuestionamientos, problemas, preguntas éticas, legales y técnicas por parte de otros actores. Además, no se visibilizó a gran escala el proyecto del Marco Ético, ni se buscó la participación activa de la población. Tampoco fue tomado en cuenta el contexto colombiano para la realización del Marco Ético, en la medida en que se recurrió a entidades internacionales, en detrimento del conocimiento y la experiencia acumulados por actores locales. Finalmente, los informantes señalaron que las personas que elaboraron la estrategia no fueron parte en foros y discusiones citadas por la sociedad civil y la academia.
- D) **Otras barreras**. Los informantes señalaron como otra barrera a la participación, el corto tiempo destinado para presentar comentarios. Lo que influyó en la preparación y participación efectiva de las personas.

Por otro lado, aunque los informantes señalaron no haber identificado ninguna barrera lingüística para la participación, en tanto que el proceso de consulta se condujo en español con la posibilidad de enviar comentarios en inglés, hay que hacer referencia a la diversidad lingüística colombiana; y es que, además del castellano, conviven lenguas indígenas, afrodescendientes y gitanas, por lo que se extraña un mecanismo que permitiera incluir a las personas que hablan estas lenguas en la consulta de una estrategia que influye también en sus derechos. Lo mismo ocurre con la disponibilidad del borrador de los documentos del MEIAC, los cuales estuvieron disponibles en español e inglés (versiones 1 y 2) y únicamente en español (versión final).

No fue reportada ninguna barrera de índole financiera.

Ahora bien, dentro de los aspectos positivos hay que señalar que el anuncio de la elaboración de la estrategia fue diseminado a través de varios medios, entre los que se encuentran: la página web de Presidencia de la República; Twitter y Facebook de la Presidencia de la República y del Departamento Nacional de Planeación; la página web: <https://inteligenciaartificial.gov.co/marco-eticos/> y los periódicos “El Tiempo” y “Portafolio”.

Por otra parte, siete de los documentos estuvieron disponibles en su totalidad en la página web de la Presidencia de la República, así como en sus redes sociales (Facebook y Twitter), aunque no todos estuvieron abiertos a comentarios, tal como fue señalado arriba.⁴³

Información y transparencia: La evaluación en este criterio, a la luz de los datos aportados por los informantes también resulta mayormente negativa en este criterio.

En primer lugar, si bien la convocatoria para aportar comentarios en los documentos para los cuales se abrió esta posibilidad se hizo pública, la convocatoria para la elaboración de la estrategia,⁴⁴ así como para la participación en las mesas técnicas de discusión se hizo mediante invitación directa cerrada. Esta modalidad no permite catalogar como inclusiva la participación en la elaboración de la estrategia, en tanto que la única participación abierta al público se limita a habilitar comentarios a documentos que ya han sido elaborados, en los cuales no han tenido participación otros actores interesados, si no solo aquellos actores directamente invitados.

En segundo lugar, la difusión del anuncio sobre la consulta y el plazo para aportar antecedentes no contó con días de antelación. Además, a criterio de los informantes, el tiempo destinado para presentar comentarios fue muy corto para que las personas pudieran efectivamente prepararse y participar en la consulta. En este caso concreto, debemos valorar con mayor énfasis el aporte de los informantes en tanto que conocen de primera mano la realidad colombiana. Además, tal como fuera señalado en la sección metodológica del presente estudio, para realizar esta evaluación los criterios seleccionados de la bibliografía consultada deberían ser contextualizados de acuerdo a la realidad de los países latinoamericanos estudiados.

43 Los documentos disponibles fueron: (1) Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia - Documento para discusión. Versión 1. (2) Modelo conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en Inteligencia Artificial. Documento para comentario. (3) Task Force para el desarrollo e implementación de la Inteligencia Artificial para Colombia. (4) Consejo Internacional de Inteligencia Artificial en Colombia (5) Marco Ético Inteligencia Artificial en Colombia. Versión 2. (6) Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia - Versión final. (7) Misión de expertos de IA en Colombia.

44 De acuerdo a los informantes, en la elaboración de la versión 1, participó Armando Guío Español, afiliado del Berkman Klein Center for Internet & Society de la Universidad de Harvard. En la elaboración de la versión 2, participaron Armando Guío Español, Elena Tamayo Uribe como Contratista de la Presidencia de la República y Pablo Gómez Ayerbe como Asesor de la Consejería Presidencial de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En la versión final del documento participaron por invitación directa: Armando Guío Español, Elena Tamayo Uribe, Pablo Gómez Ayerbe y María Paula Mujica, como Contratista Presidencial de la República.

En el caso concreto, si bien es cierto que hubo plazos bastante cortos (14 o 18 días hábiles),⁴⁵ también existieron plazos de 20 y 22 días,⁴⁶ que podrían ser juzgados como adecuados o suficientes en otros contextos, dependiendo del tema, complejidad, facilitación de la participación y otros factores.

En tercer lugar, es valorado negativamente el sub criterio que busca evaluar el contenido informativo sobre la consulta. En este caso, los informantes señalaron que el contenido informativo para participar fue insuficiente para una colaboración activa. No hubo información de la estructura del proceso de consulta, etapas, obligaciones de las participantes y compromisos de la autoridad respecto de los aportes de las partes interesadas y todo se limitó a publicar el documento en la página web de la Presidencia e informar que se podían enviar comentarios.

En cuarto lugar, referente a la aportación de comentarios a la estrategia, el único canal habilitado fue el correo electrónico transformaciondigital@presidencia.gov.co. Por este medio se recibieron comentarios de diferentes actores de la sociedad civil, sector público y privado, organizaciones internacionales y academia.

No obstante, de acuerdo con lo señalado por los informantes, también hubo posibilidad de comentarios en las mesas técnicas de discusión llevadas a cabo a través de videollamadas. Fueron seis mesas técnicas de discusión lideradas por el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Ministerio de Educación de Colombia, Presidencia de Colombia, Co-Lab y el *Berkman Klein Center for Internet & Society*.⁴⁷ Estas discusiones se llevaron a cabo de forma online.

En el caso de este subcriterio, también lo valoramos negativamente, ya que consideramos que los canales para aportar comentarios en una importante discusión fueron insuficientes y con pocas posibilidades reales de incidencia.

Finalmente, no fueron tomadas en cuenta las diferencias de poder y de conocimiento de los interesados, y no fueron habilitadas instancias de creación de capacidad, para las OSC o los participantes únicos.

Para los informantes, todas las partes registradas tuvieron la misma oportunidad para enviar *feedback* sobre el documento, pues valoraron que el tiempo para realizar comentarios fue el mismo

45 Catorce días en el caso de las mesas técnicas de discusión y dieciocho días en el caso de la Versión 1 del Marco Ético y el Modelo conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en Inteligencia Artificial. Sobre las mesas técnicas hay que acotar que no fueron abiertas al público y que se desarrollaron del 7 al 15 de diciembre de 2020.

46 22 días para el documento del Consejo Internacional de Inteligencia Artificial en Colombia y 20 días para la versión 2 del Marco Ético.

47 Las relatorías de las mesas de discusión se encuentran disponibles en: <https://inteligenciaartificial.gov.co/mesas/> Acceso 21 de diciembre de 2021.

para todas las partes interesadas. Este sub criterio, en consecuencia, es posible valorarlo como positivo, a pesar de que no se conozca el tiempo que se destinó para participar en las mesas de discusión, pues como ya se apuntó, fueron cerradas a la participación pública.

Diversidad: En este criterio, la valoración también resultó negativa. Si bien es cierto que los informantes indicaron que era difícil identificar el género de los participantes debido a que la mayoría de la representación se hizo a través de organizaciones, empresas, corporaciones y universidades,⁴⁸ debe señalarse que desde la organización no se contemplaron mecanismos para promover la participación de diferentes géneros.

Lo mismo ocurrió con la participación de grupos históricamente marginalizados y grupos lejanos de los centros urbanos. Los informantes apuntaron que, de acuerdo con los comentarios y en lo consignado en las relatorías, no se evidencia la participación de estos grupos. Además, no se contemplaron mecanismos para promover su representación.

Efectividad del proceso de consulta: Como aspecto positivo se puede apuntar que se comunicó el objetivo referido a la utilidad del proceso de consulta por parte de las agencias del Estado que lo organizaron. De esta forma, de acuerdo a los informantes, fueron transmitidos los siguientes objetivos: 1. Definir mecanismos y herramientas para acelerar la implementación de la Estrategia de IA de Colombia y del Marco Ético de Inteligencia Artificial, entre otras iniciativas, 2. Asegurar el seguimiento de los proyectos de las entidades públicas que están utilizando sistemas de IA para prestar un servicio más eficiente y eficaz a los ciudadanos, 3. Incrementar la cooperación y coordinación internacional con gobiernos y entidades internacionales relacionadas con la política de IA para lograr la adecuada implementación de la estrategia de IA en Colombia, 4. Desarrollar mecanismos para fomentar el acceso y uso de datos para el diseño y desarrollo de sistemas de IA y 5. Impulsar la colaboración con el sector privado y el ecosistema de emprendimiento en temas relacionados con la IA.

Como aspecto negativo debe señalarse que, por el contrario, las reglas de participación en el proceso no fueron comunicadas con claridad: para los informantes, no se entregó la estructura del proceso de consulta, las etapas, la metodología, las obligaciones de las participantes, ni los compromisos de la autoridad respecto de los aportes de las partes interesadas. No se tuvo bien definida una hoja de ruta inicial para que todas las partes interesadas tuvieran un cronograma claro de cómo funcionaría la construcción de la estrategia.

Finalmente, respecto del subcriterio para evaluar el nivel de satisfacción de las OSC y los individuos que se involucraron con el proceso, en función de las expectativas declaradas de las agencias del Estado, las evaluaciones fueron dispares: mientras uno de ellos manifestó sentirse mayormente satisfecho, los restantes señalaron sentirse “no muy satisfechos” y “no satisfechos”. En este sentido, fue registrada la calificación más baja dentro de la escala propuesta, y no se alcanzó la calificación

48 A pesar de esta dificultad, los informantes señalan que lograron identificar la aportación de una mujer en su carácter de persona natural dentro de la matriz de comentarios consolidados; así como apuntaron que en la mesa de discusión de Co-Lab, la única mujer presente fue la directora del GECTI.

más alta. Al registrar también otra calificación dentro del espectro negativo, podemos indicar que este subcriterio también fue valorado negativamente.

Participación pública efectiva: Considerando la aclaración consignada al inicio de esta sección, en el proceso concurren trece participantes, de los cuales seis fueron personas naturales y siete fueron OSC.

En el proceso fueron recibidas las siguientes contribuciones: 31 sobre el Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia - Documento para discusión. Versión 1 y el Modelo conceptual para el diseño de *Regulatory Sandboxes & Beaches* en Inteligencia Artificial, 9 sobre el Consejo Internacional de Inteligencia Artificial en Colombia y 50 en las mesas técnicas de discusión, en las cuales, según el DAPRE, se contó con la participación de más de 50 participantes.

En el proceso, de acuerdo a los datos brindados por los informantes, los participantes no se encontraban sujetos a un conflicto de interés declarado o de público conocimiento por su afiliación a grupos económicos o políticos específicos. A pesar de que las OSC no declararon su afiliación política, otros participantes sí manifestaron su afiliación empresarial o gremial. También hubo personas que participaron a título personal sin afiliación.

Rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones: Como aspecto positivo, podemos señalar que en la página web de la Presidencia de la República se publicó una tabla en Excel que contenía los comentarios y respuestas; este mismo archivo fue enviado al correo electrónico de los participantes.

Si bien es cierto que en la misma web también fueron publicadas siete relatorías de las mesas técnicas de discusión,⁴⁹ según los informantes, las relatorías se limitan a describir brevemente los puntos principales que se hablaron, pero no detallan los distintos puntos de vista de los participantes, ni sus intervenciones. Tampoco cómo fue esa participación, quiénes hicieron parte de estas mesas o a qué conclusiones se llegaron. En este sentido, no sirve mucho a la transparencia que no se documente de manera completa las discusiones y las decisiones tomadas en el proceso de consulta.

Otro aspecto negativo es que, pese a que se dio una respuesta a cada comentario, esta resultó corta y no contaba con una explicación justificada sobre el rechazo o la aceptación del comentario. Según los informantes, muchas de estas respuestas, además, se limitaban a señalar la posibilidad de que el comentario al que respondían fuera tomado en cuenta por el Task Force o el Consejo Internacional de Expertos. Por otro lado, no existe claridad si en las siguientes versiones de los documentos fueron o no incorporados los comentarios de los participantes.

49 Las Relatorías son: (1) Relatoría participación sociedad civil. (2) Relatoría panel participativo Co-Lab. (3) Relatoría espacio participativo organizado por representantes de los principales sectores económicos. (4) Relatoría espacio participativo organizado por el Ministerio de Educación Nacional. (5) Relatoría espacio participativo organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (6) Relatoría espacio participativo organizado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (7) Summary report of Expert Roundtable on Colombia's Draft AI Ethical Framework: Lens on Youth Issues.

El último aspecto negativo es que no se habló de etapas adicionales para una revisión futura de la estrategia.

3.2.3. Evaluación del resultado del proceso de participación

Caracterización de los participantes

Como se mencionó en la sección anterior, la Estrategia de IA en Colombia abarca diversos momentos y procesos. Para caracterizar a los participantes, serán tomados en cuenta únicamente los datos sobre los comentarios hechos al MEIAC versión 1, en tanto que no se tienen iguales datos sobre los demás documentos abiertos a comentarios, salvo el del Consejo Internacional de Inteligencia Artificial en Colombia. Se excluirá la caracterización de este último, por considerar: 1. Que no existe forma de caracterizar la participación en más documentos, 2. Que tienen mayor peso los comentarios del Marco Ético, que en definitiva es el documento que servirá como guía para Colombia, respecto al uso de la IA.

Aclarada la opción metodológica, en el siguiente cuadro serán desglosadas las categorías de los treinta y un participantes:

Cuadro n. 5. Caracterización de los participantes del MEIAC. Versión 1

Categoría	Número	Porcentaje
Sociedad Civil	4	13%
Sector Privado	14	45%
Instituciones Públicas	3	10%
Academia	3	10%
Personas Naturales	6	19%
Comunidad Técnica	1	3%
Total	31	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por los informantes.

Comentarios por categoría

Los treinta y un participantes realizaron trescientos nueve comentarios, en los que destaca la mayor parte realizada por el sector privado, tal como puede corroborarse en el cuadro que sigue:

Cuadro n. 6. Comentarios por categoría al MEIAC. Versión 1

Categoría	Número	Porcentaje
Sociedad Civil	27	9%
Sector Privado	151	49%
Instituciones Públicas	44	14%
Academia	17	6%
Personas Naturales	41	13%
Comunidad Técnica	29	9%
Total	309	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por los informantes.

Valoración de los aportes enviados

La percepción de los informantes - pertenecientes al sector industria (1) y organizaciones de la sociedad civil (2) - acerca de si consideraban que los aportes realizados fueron tomados en cuenta en la elaboración de la estrategia o se ven en alguna forma reflejados en el documento final, se dividió entre quien consideró que fueron parcialmente tomados en cuenta (industria) y quienes entendieron que no lo fueron (OSC).

En torno a los principales obstáculos percibidos para que los aportes realizados hayan sido tomados en cuenta en la elaboración de la estrategia o se vean en alguna forma reflejados en el documento final, las respuestas de los informantes pueden resumirse en dos posiciones: 1. La participación sucede en un ciclo tardío del diseño de política pública, cuando ya se ha tomado la decisión de publicar un documento sobre IA, y para mayor dificultad, cuando la participación sucede, tiene lugar bajo metodologías de la “mínima participación”, expresadas, por ejemplo, cuando esta se limita al envío de un documento adjunto a un correo; 2. No hay un esfuerzo por responder adecuadamente a los comentarios y se disfraza como “participación” algo que en realidad no lo es.

Para los informantes pertenecientes a la sociedad civil, además, la trazabilidad de los comentarios y su impacto en la versión final de los documentos que han sido abiertos a la participación de la ciudadanía ha sido compleja. No solo por la premura de los tiempos en que se tramitan los procesos de publicación oficial, sino porque las participaciones escritas son numerosas. La respuesta a cada una depende de la entidad que abrió la convocatoria, y su impacto o recepción en el documento final no es fácil de identificar.

3.3. Chile

3.3.1. Breve descripción de la Política Nacional de Inteligencia Artificial (PNIA)

La Política Nacional de Inteligencia Artificial (PNIA)⁵⁰ fue lanzada el 28 de octubre del año 2021. Para su realización fue creado un Comité de Expertos y un Comité Interministerial. Asimismo, la elaboración del documento contó con dos etapas de participación ciudadana: en la primera etapa se recibieron contribuciones de personas u organizaciones que quisieran aportar sus conocimientos y experiencias, en la segunda etapa se desarrolló una consulta pública sobre el primer borrador del documento. La etapa de consulta pública del borrador de la PNIA fue abierta el 15 de diciembre de 2020. La etapa previa de participación ocurrió en el primer semestre de 2020.

El objetivo declarado de la Política Nacional de Inteligencia Artificial es:

Insertar a Chile en la vanguardia y colaboración global relacionada con IA, con un ecosistema de investigación, desarrollo e innovación en IA que cree nuevas capacidades en los sectores productivos, académicos y estatales, acordes a principios transversales de oportunidad y responsabilidad que contribuyan al desarrollo sustentable y mejoren nuestra calidad de vida.⁵¹

La Política Nacional de Inteligencia Artificial está conformada por cuatro principios transversales y tres ejes. Los cuatro principios son: 1. IA con centro en el bienestar de las personas, respeto a los derechos humanos y la seguridad, 2. IA para el desarrollo sostenible, 3. inclusiva y 4. globalizada.

Por su parte, los tres ejes son: 1. Factores habilitantes, que son los elementos estructurales que posibilitan la existencia y el despliegue de la IA (desarrollo de talento, infraestructura tecnológica y datos) 2. Desarrollo y Adopción, que comprende el espacio en el que se desarrolla y despliega la IA (investigación básica y aplicada, transferencia tecnológica, innovación, emprendimiento, mejoramiento de servicios públicos, desarrollo económico basado en tecnología, entre otros.) y 3) Ética, Aspectos Normativos, e Impactos Socioeconómicos, que surgen a partir de “aborda(r) las nuevas discusiones que han surgido a propósito de la interacción humano-máquina y el sistema socio-técnico que configura”.⁵²

3.3.2. Evaluación del proceso de participación

En Chile, la elaboración de la PNIA fue dada a conocer en agosto del año 2019. Las fechas en las que se abrió el espacio para recibir aportes, en la etapa de consulta pública, fue desde el 15 de diciembre del año 2020 hasta el 27 de enero del 2021.

50 Disponible en: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/bc/38/bc389daf-4514-4306-867c-760ae7686e2c/documento_politica_ia_digital_.pdf. Acceso 03 de noviembre de 2021.

51 PNIA, pág. 18.

52 PNIA. pág. 22

Sobre el criterio de accesibilidad y apertura, dentro de lo positivo del proceso de participación, podemos destacar que, para divulgar el anuncio sobre la elaboración de la estrategia, así como para enviar el borrador de la misma, fueron utilizados más de un canal de comunicación (correo electrónico, página web y redes sociales, en este caso).

Si bien es cierto que no fue reportada ninguna barrera de índole tecnológica, financiera, burocrática o geográfica, así como también fue informado que la traducción a otros idiomas de estos documentos no es algo usual en el país, no debe dejarse de lado el hecho de que, siendo uno de los principales riesgos de la aplicación de la IA el reforzamiento de prejuicios étnicos, la PNIA bien pudo haber sido traducida a las lenguas de los pueblos originarios que pueden verse mayormente afectados por este tipo de sesgos.

Por otro lado, si bien en la primera etapa de participación ciudadana se realizaron 69 mesas de trabajo regionales, 70 mesas autoconvocadas y 15 reuniones temáticas online en las que se calcula la participación de más de 8.000 personas, los datos recabados en la matriz de evaluación dan cuenta que una barrera encontrada fue que no existió un mecanismo específico de trazabilidad de los cambios implementados.

Finalmente, otro de los aspectos ambivalentes en este proceso es que, a pesar de que en la primera etapa de participación ciudadana se desarrollaron conversatorios relativos al borrador de la propuesta y que en la etapa de consulta ciudadana se orientó la contribución a través de un formulario online –mecanismos para fomentar la participación significativa- no hubo disposiciones especiales que fomentaran la inclusión de comunidades con dificultades específicas de acceso al documento, como por ejemplo, personas con disminución.

Sobre el criterio de **información y transparencia**, hay que señalar, en primer lugar, que la convocatoria para aportar contribuciones en la consulta pública fue abierta y se cumplieron estándares positivos en los subcriterios referidos al tiempo que los participantes tuvieron para enterarse de la consulta y para aportar sus comentarios (30 y 42 días, respectivamente). Así como en lo referente a la pertinencia del contenido informativo que permitió a los participantes prepararse y participar en la consulta y en lo relativo a la igualdad de oportunidad entre los participantes para enviar sus comentarios.

La consulta pública se llevó a cabo únicamente en formato digital. Fueron usados para este fin el correo electrónico, formularios online (para la consulta pública) y discusiones no presenciales (en la etapa de participación ciudadana).

Al igual que con el criterio anterior, no hubo mecanismos para incentivar la participación de personas con discapacidad o personas cuya lengua no es el español.

Respecto al criterio **diversidad**, únicamente pudo obtenerse el porcentaje del género de los participantes en la consulta pública: 71,3% masculino, 21,1% femenino, 3,8% ninguno de los

anteriores, 3,8% prefiere no decir.⁵³ No hay disponible información sobre la participación de grupos históricamente marginalizados, ni de grupos alejados geográficamente del centro urbano. Esto, tal como señala Velasco (2021),⁵⁴ revela la necesidad de que los mecanismos de participación ciudadana cuenten con orientación hacia grupos prioritarios.

Sobre el criterio **efectividad del proceso de consulta**, en particular en el sub criterio que busca evaluar la claridad con la que fueron expuestas las reglas de participación en el proceso, nos encontramos con que dos de los informantes señalaron que sí hubo claridad. Sin embargo, una de las informantes manifestó que no la hubo, particularmente por dos razones: Por un lado, falta de coincidencia entre el texto socializado en las reuniones entre expertos y el sometido a consulta pública, que ya venía predefinido por la autoridad. Por otro, preguntas altamente tendenciosas que pudieran influir en un elevado grado de recepción positiva en algunos de los temas planteados (hasta un 75% en temas como aceptación de la PNIA o aceptación de principios éticos en la PNIA).

En el sub criterio referido al **nivel de satisfacción de las OSC y los individuos**, la evaluación arrojó un resultado de poca satisfacción. Dos de los informantes señalaron sentirse “poco satisfechos”, mientras que una de las informantes se manifestó “algo satisfecha”. En otras palabras, ninguno de los grados de satisfacción fue alcanzado (“mayormente satisfecho” o “totalmente satisfecho”) dentro de la escala propuesta.

La principal razón para esta calificación, de acuerdo con los informantes, fue que, además de la falta de multidisciplinariedad en el comité de expertos, tampoco se tomó en cuenta lo discutido en las mesas de trabajo sobre los aspectos culturales y sociales de la IA. Otra razón señalada fue que se identificaron problemas de coherencia en el documento. Tampoco existió un objetivo explícito del proceso de participación ciudadana, lo más cercano declaraba que el objetivo era “construir una política altamente participativa”.⁵⁵

En el criterio **participación pública efectiva**, conocemos que participaron del proceso de consulta 180 personas naturales y 29 personas jurídicas, que enviaron 209 contribuciones. Un número nada despreciable si consideramos que en el proceso de consulta pública de la Política Nacional de Ciberseguridad participaron 43 entidades que, en conjunto, enviaron 155 contribuciones.⁵⁶

53 Disponible en: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/6c/c1/6cc17cd7-ae58-48f0-ada1-d33a3e6e8958/informe_consulta_publica_ia_1.pdf, p. 8.

54 Velasco, Patricio. La política nacional de Inteligencia Artificial chilena y su proceso de participación ciudadana. 2021. Disponible en: <https://www.derechosdigitales.org/17010/la-politica-nacional-de-inteligencia-artificial-chilena-y-su-proceso-de-participacion-ciudadana/>. Acceso 07 de noviembre de 2021.

55 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Chile). Consulta Pública de Inteligencia Artificial, Informe de Resultados. Octubre 2021. Pág. 4. Disponible en: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/6c/c1/6cc17cd7-ae58-48f0-ada1-d33a3e6e8958/informe_consulta_publica_ia_1.pdf. Acceso 09 de noviembre de 2021.

56 Viollier, Pablo. La Participación en la Elaboración de la Política Nacional de Ciberseguridad: Hacia un nuevo marco normativo en Chile. Derechos Digitales y Global Partners Digital, 2017.

Lamentablemente no pudo obtenerse información respecto de la declaración de afiliación política, económica o empresarial por parte de los participantes.

Finalmente, sobre el criterio **rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones**, el proceso de participación en el caso chileno no obtuvo una evaluación positiva. Además de que no se proveyó a los participantes una explicación justificada sobre la aceptación o rechazo de sus contribuciones, tampoco se divulgaron las discusiones y las decisiones tomadas en el proceso de consulta, a pesar de que se realizaron distintas instancias de debate, como las mesas auto convocadas y las mesas de trabajo regionales.

Por otro lado, aunque se publicaron los aportes al proceso de consulta, no existió la posibilidad de trazar específicamente los cambios realizados producto de esas contribuciones. Tal como señala Velasco, aunque el documento que contiene la PNIA señala que los insumos fueron sistematizados, analizados y consolidados junto a las opiniones de los expertos y las discusiones ministeriales, “... no es conocido cuáles fueron los criterios para la sistematización y análisis de tales aportaciones. Bien, entonces, por la participación, pero mal en lo que refiere a la trazabilidad de la incidencia deliberativa en la articulación de la política”.⁵⁷

3.3.3. Evaluación del resultado del proceso de participación

Caracterización de los participantes

Como ya fue señalado anteriormente, el proceso de participación ciudadana estuvo constituido por dos etapas. En la etapa de participación ciudadana se realizaron sesenta y nueve mesas de trabajo regionales, setenta mesas autoconvocadas y quince reuniones temáticas online.

En el cuadro que se presenta a continuación, puede observarse las categorías de los participantes que formaron parte de esta etapa.

57 Velasco, Patricio. La política nacional de Inteligencia Artificial chilena y su proceso de participación ciudadana. 2021. Disponible en: <https://www.derechosdigitales.org/17010/la-politica-nacional-de-inteligencia-artificial-chilena-y-su-proceso-de-participacion-ciudadana/>.

Cuadro n. 7. Categorías de los participantes en la PNIA Chile

Mesas de Trabajo: 400 personas		Mesas Autoconvocadas: 1.300 personas	
Categoría	Porcentaje	Categoría	Porcentaje
Academia	39%	Academia	22%
Industria	30%	Industria	35%
Sector público y sociedad civil	17%	Sector público	7%
Otros	14%	Sociedad civil	36%
Total	100%	Total	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe “Proceso de Elaboración de la Política de IA”⁵⁸

Comentarios por categoría

Vale la pena señalar sobre este proceso, la participación constante del sector industria, que mantuvo el mismo nivel de participación en ambos mecanismos (30% en las mesas de trabajo y 35% en las mesas autoconvocadas); por su parte, la participación del sector academia fue mayor en el mecanismo de mesas de trabajo; y, aunque la desagregación difiere entre ambos mecanismos en los sectores público y sociedad civil, sí puede observarse que la participación del sector civil fue mayoritario en el mecanismo de mesas autoconvocadas (36%) que en las mesas de trabajo (14% en conjunto con el sector público).

En tal sentido, valdría la pena cuestionarse los factores que podrían explicar el aparente mayor compromiso del sector de la sociedad civil en un mecanismo que en otro.

Sobre el proceso de consulta pública no existen datos desagregados que nos permitan conocer las categorías de los 209 participantes en esta etapa, más allá de saber que de esa cantidad, 86.1% fueron personas naturales y 13.9%, personas jurídicas.

Valoración de los aportes enviados

En referencia al criterio de valoración de los aportes enviados, los informantes manifestaron que las contribuciones fueron parcialmente tomadas en cuenta en la elaboración de la estrategia o se ven de alguna forma reflejadas en el documento final.

58 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Proceso de elaboración de la Política de IA. Disponible en: <https://minciencia.gob.cl/areas-de-trabajo/inteligencia-artificial/politica-nacional-de-inteligencia-artificial/proceso-de-elaboracion/>. Acceso 05 de noviembre de 2021.

Como principales obstáculos para que los aportes fueran tomados en cuenta, los informantes señalaron: (i) Ausencia de indicadores de trazabilidad que permitan comprender cuáles fueron los cambios en el documento final que surgieron a partir de la consulta; (ii) Ausencia de una declaración clara del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación que releva la importancia de la aprobación de una regulación de protección de datos personales y el consecuente abordaje superficial y accesorio de esta materia dentro de la PNIA, lo cual es contrario a los aportes enviados por una de las organizaciones informantes; (iii) Ausencia de un pilar normativo de regulación de protección de datos personales, que se trata de manera superficial y accesorio en la política; (iv) Preeminencia del enfoque del desarrollo de tecnologías únicamente como un tema de economía e inversión, ignorando las dimensiones sociales y culturales en la elaboración de políticas públicas sobre tecnologías.

3.4. Uruguay

3.4.1. Breve descripción de la Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital (EIAGD)

La Estrategia de la Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital,⁵⁹ lanzada el primero de enero de 2020, tiene por objetivo declarado: “... promover y fortalecer el uso responsable de IA en la Administración Pública.” (EIAGD, p. 9)

La Estrategia está compuesta por cuatro pilares que, a su vez, poseen objetivos y líneas de acción específicas. Estos pilares son: 1. Gobernanza de IA en la Administración Pública. Se contempla principalmente el objetivo de definir un modelo de gobernanza de IA en la Administración Pública. 2. Desarrollo de capacidades para la IA. Implica tanto el desarrollo de capacidades para el desarrollo y uso de la IA en la administración pública, como generar espacios de conocimiento basados en el intercambio de experiencias de uso de IA. 3. Uso y aplicación de la IA. Básicamente implica generar guías técnicas para el buen uso de la IA en la administración pública, así como fomentar la transparencia de los algoritmos. 4. Ciudadanía Digital e IA. Pretende desarrollar la sensibilización y confianza ciudadana.

El proceso de esta estrategia estuvo precedido por una consulta y documento de “Principios generales sobre el uso de Inteligencia Artificial para el gobierno digital”. Estos principios luego fueron integrados como parte de la estrategia. Para efectos prácticos, particularmente para el llenado de la matriz, se tomaron los procesos y productos de Principios y Estrategia como uno solo.

59 Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/inteligencia-artificial-para-gobierno-digital-hay-estrategia>. Acceso 21 de diciembre de 2021.

3.4.2. Evaluación del proceso de participación

Accesibilidad y apertura: En este criterio, destacan como situaciones positivas, por un lado, el que se haya anunciado la elaboración de la estrategia a través de más de un canal. Las informantes señalaron que la difusión se hizo mediante una página web, Twitter, jornadas nacionales de telecomunicaciones y un newsletter. Por otro lado, se puede catalogar como un aspecto positivo que el borrador estuviera tanto en español como en inglés, además de la apreciación de los informantes de no haber identificado ninguna barrera lingüística. No fueron reportadas, tampoco, barreras burocráticas, financieras, geográficas o tecnológicas que desmotivaran la participación en la elaboración de la estrategia.

Sin embargo, sí fueron identificados otro tipo de obstáculos: Los informantes señalaron que una de las barreras identificadas fue la falta de conocimiento acerca del tema en la sociedad en general, ya que se trata de un tema que no está en la agenda pública y por ello es difícil llegar al público masivo. En este mismo contexto, identificaron que se realizó poca difusión de la consulta por fuera de los círculos más cercanos y con relación con la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

Por otro lado, identificaron como otra posible barrera, el hecho que la consulta y el canal utilizado para la recepción de comentarios fueron únicamente digitales, lo que pudo generar que se excluyeran miradas y aportes desde otros ángulos, fuera de ese ámbito.

En cuanto a la utilización de canales para acceder al borrador de la consulta, únicamente fue habilitada la plataforma web como medio para tal fin. Aunque los informantes señalaron que en Uruguay se suelen utilizar otros canales informales para el intercambio entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que se especializan en estos temas, aclararon que, en esta instancia de la EIAGD, aunque pudo haber ocurrido lo mismo, no hay constancia de que efectivamente se hayan utilizado estos canales para enviar comentarios.

Sobre la inclusión de personas con discapacidad los informantes señalaron que no hubo ninguna medida para facilitar el acceso de estas personas a la consulta, lo cual resulta un aspecto negativo de este proceso.

Asimismo, aunque los informantes valoraron que la participación en esta consulta fue mayor y más variada que en otras instancias de gobierno abierto, convendría realizar una pequeña observación. Según la información proporcionada, el Área de Gobierno Abierto de la AGESIC convocó y fomentó la participación de público especializado, proveniente de redes de la sociedad civil, con respecto a la transparencia y el acceso a la información pública. Sin embargo, este dato, aunque positivo en cierta medida, también deja de lado la participación de público no especializado en el tema, pero que puede ver afectados sus derechos por la implementación de tecnologías de Inteligencia Artificial. En este sentido, particularmente referido al subcriterio en el que se evaluó si existieron mecanismos que fomentaran la participación significativa en el proceso, podríamos señalar que fue positiva en el aspecto de variedad y cantidad de público especializado, pero negativa en función de otro público, que no necesariamente es especializado en el tema, pero que sí puede estar interesado por las implicaciones que esta estrategia pudiera tener en sus derechos.

Información y transparencia: En este criterio, destaca como aspecto positivo que la convocatoria para participar de la elaboración de la estrategia fue pública. Además de esto, fueron enviados mensajes particulares a redes de contactos, tal como los informantes señalaron para el criterio anterior.

Por otro lado, los tiempos que fueron establecidos, tanto para el anuncio de la elaboración como para aportar comentarios durante la consulta fueron razonablemente extensos como para que los interesados se enteraran, se prepararan y participaran. En el caso de Uruguay, los tiempos de consulta pública de los documentos fue de sesenta y tres días: La consulta preliminar sobre Principios Generales con respecto al uso de inteligencia artificial para el gobierno digital estuvo disponible por veintiún días a partir del 1° de abril de 2019. El periodo en el que estuvo abierta la consulta para enviar comentarios fue de cuarenta y dos días a partir del 14 de mayo de 2019.

También es positivo que los informantes percibieran que el contenido informativo de la consulta fue pertinente para que pudieran prepararse y participar de ella y el hecho de que todas las personas que participaron tuvieran la misma oportunidad para proveer *feedback* al documento.

En cuanto a la aportación de comentarios durante la consulta, que se hacía únicamente en español, hay que señalar que sólo podía realizarse a través de la plataforma web⁶⁰ habilitada para tal efecto. No se contempló que los aportes pudieran enviarse por correo electrónico, o que se hicieran reuniones online, etc. Esto podría considerarse medianamente satisfactorio en el sentido que reduce la posibilidad de que personas interesadas sin acceso a internet o con bajo nivel de manejo de plataformas online, o incluso personas que no saben leer o escribir, pudieran participar de la consulta. Además, para aportar comentarios, tampoco se reportó que existieran mecanismos que fomentaran la participación de personas con discapacidad.

Finalmente, los informantes señalaron que no hubo instancias de generación de capacidades, ni información previa a la consulta para equilibrar las diferencias de conocimiento entre los participantes. Reiteraron los informantes que el tema genera poco interés en la sociedad. De hecho, es un grupo muy reducido de personas el que se involucra en el asunto, lo cual no es de ninguna manera representativo de la sociedad en general.

Asimismo, señalan como una problemática a ser tomada en cuenta, que no fueron consultados expresamente, ni el poder legislativo, ni el judicial. Lo que puede significar -en palabras de los informantes - una dificultad para la aplicabilidad y eficacia de los resultados de la consulta.

Diversidad: En este criterio, la evaluación arroja una calificación negativa. Por un lado, los informantes señalaron que no hubo participación igualitaria de diferentes géneros entre los participantes, como tampoco la hubo de grupos históricamente marginalizados y grupos lejanos de los centros urbanos. Además, no hubo mecanismos ni estrategias que promovieran la representación de estos colectivos entre los participantes. De acuerdo con los informantes, el

60 Los comentarios a la estrategia, se hicieron en esta plataforma: https://www.gub.uy/participacionciudadana/consultapublica/legislation_proposals?is_proposal=false

porcentaje de participación de los grupos históricamente marginalizados, mujeres y personas de la comunidad LGBTQIAP+, fue del 27%, en relación con otros grupos.

Efectividad del proceso de consulta: Respecto del subcriterio en el que se busca evaluar si los organizadores del proceso de consulta comunicaron a los participantes los objetivos de ese mecanismo, los informantes nombraron el objetivo de la estrategia y sus pilares.⁶¹ En este sentido, no hicieron una valoración sobre la comunicación de los objetivos que perseguía, en sí, el proceso de consulta. Sin embargo, en este documento, la AGESIC señala como objetivos del proceso: “... recibir aportes de los distintos actores interesados en la temática y de la ciudadanía en general, ya sea a título individual o en representación de organismos públicos, la sociedad civil organizada, la academia o el sector privado”.⁶²

Para los informantes, las reglas de participación del proceso de consulta fueron comunicadas con suficiente claridad. Además de tener acceso al borrador de la estrategia o su resumen, se entregó información de la estructura del proceso de consulta, sus etapas, plazos, formatos de participación, las obligaciones de las participantes y los compromisos de la autoridad respecto de los aportes de las partes interesadas (leerlos, publicarlos, incorporarlos a una nueva versión del borrador, justificar si no fueron incorporados, entre otros).

También manifestaron altos niveles de satisfacción con el proceso, al que calificaron como “correcto”, lo cual fue extensivo al resultado y a los comentarios. Sin embargo, señalaron como punto para ser corregido, el carácter unidireccional del proceso, ya que no hubo posibilidad de diálogo o de repreguntas sobre alguno de los puntos. Para los informantes, las posibilidades de la plataforma donde se hospedó la consulta no fueron aprovechadas a su máxima capacidad.

Participación pública efectiva: En el proceso de consulta participaron seis entidades que generaron veinte comentarios. Este resultado debe interpretarse a la luz de los comentarios provistos por los informantes en el criterio Accesibilidad y Apertura. Por un lado, los informantes manifestaron que este tema no es de interés para la totalidad de la sociedad, lo que podría explicar la aparente baja participación (seis entidades); sin embargo, también habría que contrastar con experiencias anteriores, si consideramos que, también para los informantes, el proceso permitió una mayor y variada participación en instancias de gobierno abierto.

Por otra parte, un aspecto importante que debería ser tomado en cuenta es la calidad de las participaciones. Por ejemplo, por lo menos dos intervenciones que constan en la plataforma web para aportar comentarios a la estrategia, se refieren a aspectos meramente formales. Esto, que puede parecer nimio, también puede generar, en casos de participación masiva, pérdida de tiempo

61 Objetivo de la Estrategia y pilares, disponible en: https://www.gub.uy/participacionciudadana/consultapublica/legislation_proposals/3-consulta-publica-propuesta-de-la-estrategia-de-inteligencia-artificial-para-el-gobierno-digital

62 Disponible en: <https://catalogo-participacionciudadana.portal.gub.uy/noticias/consulta-publica-inteligencia-artificial-para-el-gobierno-digital> . Acceso 23 de noviembre de 2021.

a la hora de sistematizar los comentarios. En tal sentido, debería ser tomado en cuenta en las indicaciones de participación para evitar contratiempos.

Sobre las filiaciones e intereses de los participantes, los informantes señalaron que existió independencia política de éstos, aunque a su vez, señalaron que los participantes no habían declarado sus filiaciones. Dada la contradicción, este subcriterio no puede ser evaluado con la certeza esperada.

Rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones: Como aspecto positivo podemos señalar que todos los comentarios realizados a través de la plataforma web fueron publicados. Además, para cada comentario aportado, el participante recibió una respuesta estándar en la que se informaba la recepción y posterior análisis y sistematización del mismo y también, una respuesta particular en la que se informaba si el comentario había sido incorporado al documento o no. En caso de no incorporarse, se recibía la debida explicación.

A pesar de la publicación de las respuestas a los comentarios recibidos, no se divulgaron públicamente las discusiones dentro del grupo de trabajo. Si bien, según los informantes, las discusiones eran documentadas, estas no fueron publicadas. Sin ser un aspecto totalmente negativo, puede señalarse que debería promoverse la posibilidad de que los interesados accedan a las discusiones en las que se toman este tipo de decisiones.

Finalmente, los informantes manifestaron que no se hizo referencia a etapas adicionales de diálogo o iteración para una revisión futura de la estrategia, lo cual califica como un aspecto negativo, en tanto la constante evaluación de una política pública, sobre todo en el cambiante ámbito de lo digital, es necesaria y debería ser incorporada desde el diseño de la política.

3.4.3. Evaluación del resultado del proceso de participación

Caracterización de los participantes

Sobre la caracterización de los participantes. En el proceso de consulta, en el que se incluye tanto la participación en el proceso de consulta de los Principios Generales como en el de la Estrategia, participaron seis entidades, cuya representación estaba compuesta por sociedad civil con el 73%, academia, sector público y sector privado, cada una con el 9%.

Comentarios por categoría

En cuanto a los comentarios por categoría, de los veinte que fueron enviados, el 85% correspondió a la sociedad civil, mientras que la academia, el sector público y el sector privado aportaron 5% cada una.

Es necesario resaltar el alto porcentaje de participación de la sociedad civil, aunque esto deba hacerse con la medida señalada por los informantes para el criterio de Accesibilidad y Apertura en el que se señala la falta de interés en este tema por parte de la sociedad en general y la participación

mayoritaria de público especializado, en detrimento de público no especializado, pero con potencial interés en políticas públicas de IA.

Valoración de los aportes enviados

En cuanto a la valoración de los aportes enviados, los informantes señalaron que las contribuciones sí estaban reflejadas en el documento final de la estrategia. Ellos reconocieron cambios entre el documento inicial y la versión final. Sin embargo, apuntaron una mala retroalimentación sobre las decisiones: si bien las discusiones fueron documentadas, no hubo total claridad sobre las decisiones tomadas y sus fundamentos. Por otra parte, señalaron algunos problemas en la sistematización de los procesos y resultados, anotando que existe multiplicidad de procesos y consultas que muchas veces no están alineadas o que se solapan. Para los informantes, sería importante que hubiera caminos y criterios unificados.

4. EVALUACIÓN CRÍTICA COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS DE LOS CASOS, CONSIDERANDO EL DISEÑO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Y LOS RESULTADOS VERIFICADOS

Uno de los principales retos metodológicos a la hora de analizar comparativamente los procesos llevados a cabo en los cuatro países es la dispar cantidad de documentos abiertos a comentarios, y que formaron parte de cada Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

En todos los casos, hubo etapas previas a las consultas, en las cuales fueron elaborados los borradores de los documentos que iban a ser sometidos a consulta. En la mayoría de los casos, estas etapas estuvieron vedadas al público general y fueron elaboradas, o bien por consultores contratados para el efecto o por instituciones invitadas directamente.

En Brasil, por ejemplo, hubo un proceso de consulta pública, mientras que en Chile y Uruguay tuvieron dos procesos de consulta. El caso emblemático es Colombia, que sometió cinco documentos a comentarios del público.

Pese a este hecho, consideramos que es posible analizar en sí los procesos de participación, independientemente de cuántas etapas de consulta se hayan abierto en los países, pues al final, por el hecho de formar parte de toda la estrategias, estos procesos pueden ser valorados como un todo, aplicando los criterios seleccionados en la sección metodológica.

En este contexto, serán analizados comparativamente los procesos de consulta de las estrategias nacionales de IA de los cuatro países seleccionados:

Proceso de participación

Tal como fuera señalado anteriormente, no obstante que el proceso de participación se haya verificado en varias etapas, lo que se analiza es la totalidad del proceso, del cual cada etapa forma parte. A continuación, serán analizados comparativamente, criterio por criterio, los procesos.

Accesibilidad y apertura

Común a los cuatro países fue la disseminación de los anuncios de la elaboración de las estrategias; en los cuatro casos, estos fueron hechos mediante más de un canal. En la mayoría de los casos se realizaron a través de las páginas web de las instituciones estatales involucradas, así como las redes sociales (Facebook y Twitter) de las mismas. En otros casos fueron usados los correos electrónicos, newsletters y periódicos; e, incluso, como en el caso de Uruguay, jornadas nacionales de telecomunicaciones. Los mismos medios fueron usados para acceder a los borradores de la consulta, salvo en el caso de Uruguay, donde solo pudo accederse a los documentos a través de la plataforma creada para tal fin.

Aunque este aspecto podría ser considerado positivo, en primera instancia, hay que matizar este calificativo, puesto que, tanto el anuncio de la elaboración de la estrategia, como el acceso al borrador de la misma, únicamente se hizo a través de medios digitales; esto pudo haber excluido a personas interesadas, que no tienen acceso a internet o con un acceso deficiente al servicio.

Común también a los cuatro países fue la falta de mecanismos para fomentar una contribución significativa en los procesos y medidas de accesibilidad para personas con discapacidad. Salvo el caso de Brasil, que ya tenía una medida de accesibilidad para personas con discapacidad visual, que también estuvo disponible en la plataforma para la consulta, ningún otro país implementó medidas o mecanismos para este fin.

En los cuatro países estudiados, los informantes no reportaron barreras lingüísticas que pudieran desmotivar la participación en el proceso. En tal sentido, el uso exclusivo del castellano y el inglés en países con una variedad lingüística importante, como Colombia y Chile, no fue considerado como un obstáculo para los participantes, aunque se desconoce si esto pudo haber desmotivado la participación de habitantes de pueblos originarios y afrodescendientes en estos países.

En cada país se reportaron barreras de distinta índole que desmotivaron la participación de partes interesadas. Dentro de las categorías listadas, ningún informante en ningún país reportó **barreras financieras**.

Los informantes reportaron **barreras tecnológicas o administrativas/ burocráticas**, en Brasil y Colombia, refiriéndose a problemas de navegación en las plataformas, exclusión por falta de acceso a internet en sectores de la población y documentos para aportar comentarios disponibles en formatos inadecuados. En Chile y Uruguay, además, no se reportaron estos tipos de barreras.

Sobre las **barreras geográficas**, solo en Colombia se consideró que existieron, e indicaron que los comentarios aportados en los documentos reflejaron que la convocatoria probablemente no había llegado a los sitios más apartados de los grandes centros urbanos.

En cuanto a las **barreras administrativas/ burocráticas** reportadas en Brasil y Colombia, las razones informadas se relacionan con la falta de apertura en el proceso de elaboración de la estrategia, ausencia de audiencias públicas y contacto con los organizadores para fomentar el debate y falta de visibilización a gran escala de la consulta (en el caso de Colombia).

Finalmente, otras barreras que fueron identificadas por los informantes en los países (a excepción de Brasil) incluyen: Poco tiempo destinado para aportar comentarios, lo que influyó en la preparación y participación efectiva (Colombia); Ausencia de un mecanismo específico de trazabilidad de los cambios implementados (Chile) y poca difusión de la consulta entre el público no especializado en el tópico (Uruguay).

Información y transparencia

Para analizar este criterio, deben ser tomadas en cuenta las particularidades de cada proceso. Puede señalarse que la convocatoria para participar en la elaboración de la Estrategia fue mixta,

en la mayoría de los casos fue condicionada por las instancias envueltas en el proceso. En Brasil, la convocatoria contó con una etapa previa de consultoría, en la que la invitación fue directa, y una etapa de consulta pública, que fue abierta. En Colombia, para la elaboración de los documentos sometidos a consulta, la invitación fue cerrada, mientras que la oportunidad para aportar comentarios fue pública. En Chile, hubo un Comité de Expertos, convocados de manera directa, y dos etapas de participación ciudadana, abiertas al público. Finalmente, en Uruguay, además de la convocatoria pública, se enviaron mensajes particulares a redes de contactos para su participación.

Sobre el tiempo de antelación con el que fue anunciada la elaboración de las Estrategias, las cantidades presentan grandes variaciones: desde ochenta y un días en Brasil, hasta una antelación inexistente o de plazos bastante cortos, pasando por catorce o dieciocho días hábiles o veinte y veintidós días en Colombia, según datos de los informantes. En el medio, Chile reportó un periodo de treinta días para la segunda etapa de participación ciudadana (consulta). En el caso uruguayo, veintiún días para la primera etapa de participación (consulta sobre los Principios).

En cuanto al tiempo en que los canales para aportar comentarios estuvieron abiertos, Brasil reportó ochenta y un días. Los casos restantes tienen sus propias particularidades: como fue dicho, Chile y Uruguay tuvieron dos etapas de participación y Colombia abrió a comentarios cinco documentos. Cada etapa en estos países tuvo diferentes duraciones, aunque en la sumatoria total de días abiertos a la participación para cada etapa, el resultado es bastante parecido: setenta y cuatro días en Colombia, setenta y dos en Chile y sesenta y tres en Uruguay. Salvo en el caso de Colombia, no hubo comentarios que señalaran que estos tiempos no fueran adecuados para prepararse adecuadamente para participar.

Respecto de las modalidades en las que se condujo la consulta, es importante señalar que en algunos casos se habilitaron plataformas específicas para aportar comentarios, así como correos electrónicos. En otros casos, se pudo aportar en instancias como discusiones online. Sin embargo, el punto sobre el cual prestar mayor atención es que en todos los casos, los mecanismos para aportar comentarios en cada país se redujeron a uno solo; no hubo país en el que se habilitaran simultáneamente dos o más canales. Además, todo el proceso fue conducido de forma online, lo cual excluye de participar a personas sin acceso a internet o con poco dominio de las herramientas digitales. Como atenuante, hay que señalar que la elección de esta modalidad pudo estar condicionada por la pandemia por COVID-19.

La valoración sobre la pertinencia del contenido informativo dispuesto en el anuncio de la convocatoria presenta una inclinación mayoritaria a la satisfacción. Sin embargo, destacan los comentarios hechos para Colombia, que dan cuenta de una insuficiencia en el contenido informativo, pues no hubo información de la estructura del proceso de consulta, etapas, obligaciones de los participantes y compromisos de la autoridad respecto de los aportes de las partes interesadas. Mientras tanto, para Brasil, aunque no hubo propiamente un comentario que señalara insuficiencia en la información, sí se hizo referencia a la ausencia de audiencias públicas en las que se pudiera profundizar el debate.

Finalmente, la información común a los cuatro países se refiere a que todos los participantes registrados tuvieron la misma oportunidad para enviar *feedback* sobre los documentos.

Diversidad

Para los cuatro países estudiados, la evaluación de este criterio es negativa. No solo porque los datos disponibles reflejan una participación desigual entre géneros, sino porque no hubo mecanismos, ni estrategias que promovieran la representación de estos colectivos entre los participantes. Esto mismo ocurre con los grupos históricamente marginados y grupos alejados de los centros urbanos. Incluso, dentro de las estadísticas de participantes ni siquiera hay un desglose para estos grupos. En tal sentido, se vuelve urgente que los mecanismos de participación ciudadana sean orientados a la promoción de la participación de grupos prioritarios.

Efectividad del proceso de consulta

Un aspecto importante es la transmisión clara de las reglas de participación del proceso. En la evaluación de los cuatro países, los informantes de dos de ellos (Brasil y Uruguay) manifestaron que las reglas les fueron comunicadas con claridad. Sin embargo, en el caso colombiano, los informantes señalaron que no hubo claridad, pues no se entregó la estructura del proceso de consulta, las etapas, la metodología, las obligaciones de las participantes, ni los compromisos de la autoridad respecto de los aportes de las partes interesadas. Además, no se contó con una hoja de ruta inicial definida para que todas las partes interesadas tuvieran un cronograma completo de cómo funcionaría la estrategia. En el caso chileno, la valoración fue dividida; en la valoración negativa, el informante señaló problemas entre el texto discutido en mesa de expertos y el que fue sometido a consulta, así como la existencia de preguntas sugerentes, que podían influir en un elevado grado de recepción positiva en algunos de los temas planteados.

A excepción de los informantes de Uruguay, un informante de Colombia y otro de Chile, que evaluaron en rangos altos el nivel de satisfacción en función de las expectativas declaradas de las agencias del Estado, los demás informantes evaluaron este aspecto en sentido negativo (no satisfecho y no muy satisfecho).

Las razones más importantes para las calificaciones negativas incluyeron: falta de un debate más amplio, público y plural, así como deficiencias para desarrollar los objetivos de la consulta. Para uno de los informantes brasileños, existe contradicción cuando en la EBIA se habla sobre las recomendaciones de la OCDE sobre tecnología de reconocimiento facial (derechos humanos y análisis de riesgos de su aplicación), pero a su vez, la Estrategia parece apuntar a la priorización del incremento del uso de esta tecnología.

Participación pública efectiva

La cantidad de participantes en cada país presenta variaciones bastante pronunciadas. Por un lado, Chile y Brasil, con 208 y 110 participantes, respectivamente, sobresalen en este aspecto y marcan una diferencia enorme con Colombia (13) y Uruguay (6). Aunque la cantidad de participantes por sí sola no es indicativo de una consulta pública inclusiva, sí puede servir como punto de partida para ahondar en los motivos por los cuales, por ejemplo, Chile vio incrementada la participación en la Estrategia de IA, respecto de la participación en la Política de Ciberseguridad.

Y más importante aún, por qué una política tan importante no recibe una elevada participación como en el caso de Uruguay.

La cantidad de aportaciones también presenta variaciones importantes: desde las 972 que fueron reportadas en Brasil, que en este caso sobresale respecto de Chile, que recibió 209 aportes. Mientras que, en Colombia, fueron recibidas 90 y en Uruguay, 20. En este caso, también es difícil afirmar que una gran cantidad de aportaciones refleja un alto nivel de valor a la Estrategia. Por ello, es recomendable sondear en futuras investigaciones si las aportaciones fueron sustanciales o si solo fueron comentarios sin mayor incidencia para la Estrategia.

En el caso de los cuatro países fue difícil obtener datos sobre las filiaciones políticas de los participantes. En cambio, sí fueron declaradas, de acuerdo con los informantes, las filiaciones empresariales, gremiales o académicas. A pesar del primer punto, los informantes señalaron que hubo independencia política de los participantes.

Rendición de cuentas y trazabilidad de la toma de decisiones

La publicación de los comentarios hechos en la consulta fue un aspecto común a los cuatro países estudiados. A excepción de Uruguay, también fue común que no se proveyera una justificación sobre la aceptación o rechazo de un comentario. Además, las discusiones y la toma de decisiones, aunque documentadas, no fueron publicadas, por lo que no existe un ánimo real de rendición de cuentas en los procesos estudiados en este trabajo.

Por otra parte, de acuerdo con los informantes, en ninguno de los países se hizo referencia a futuras etapas que permitan generar un diálogo y una evaluación de la estrategia, lo cual es un aspecto negativo, en tanto se excluye la necesaria oportunidad de corregir aquellos puntos que no estén produciendo buenos resultados.

En este sentido, parece grave que las modalidades de consulta con la ciudadanía no tomaran en cuenta los diálogos futuros, más aún si se considera que la elaboración de una estrategia nacional para abordar un tema con impactos en amplios sectores y en la población en general debe presuponer la participación social en su diseño, implementación y evaluación. Si bien este no es el enfoque de este trabajo, creemos que en futuras investigaciones se deben estudiar los mecanismos de gobernanza que se están creando para la implementación de las estrategias nacionales de IA, como en Brasil, para verificar cómo la sociedad civil participa efectivamente en estos foros.

Ciertamente estos aspectos (falta de rendición de cuentas y ausencia de etapa de evaluación), además de la dificultad para trazar los cambios realizados, deben ser puestos en consideración de los creadores de estas políticas públicas para que este componente primordial sea mejorado para futuras ocasiones.

Evaluación del resultado del proceso

En esta sección será analizado brevemente el resultado del proceso de participación, en el que tiene especial relevancia la percepción de los informantes que participaron en los procesos de consulta pública de cada uno de los países evaluados en el presente estudio.

Caracterización de los participantes

Como fue señalado en reiteradas ocasiones, las particularidades de cada proceso de elaboración de las Estrategias Nacionales de IA saltan a cada instante. En el caso particular de la caracterización de los participantes, hay que señalar dos situaciones: En primer lugar, no se obtuvo información para todas las categorías de todos los países. Uruguay, por ejemplo, no tiene datos sobre individuos o personas naturales y Chile no tiene desagregada la participación de individuos en la consulta pública, además de no tener datos en esta misma categoría para la primera etapa de participación. En segundo lugar, algunas categorías fueron asimiladas por tratarse de connotaciones similares. Para el caso, cuando se trataba de personas naturales, se asimiló a individuos. Cuando se habló de industria, se asimiló al sector privado y cuando se habló de gobierno o sector público, se asimiló a instituciones públicas. Consideramos que esta equiparación no afecta el resultado de la investigación.

Así pues, destaca la alta participación de individuos en Brasil (61.8%), de la academia en Chile (39% en mesas de trabajo y 22% en mesas autoconvocadas), de la sociedad civil en Uruguay (73%) y del sector privado en Colombia (45%), lo que representa una variedad de intereses sobre los cuales sería conveniente ahondar en el futuro.

Por otro lado, la aportación de instituciones públicas, quienes serán las encargadas de aplicar las Estrategias, son bajas en todos los países: así, en Brasil solo representa el 1.8%, en Colombia el 10%, en Chile el 7% y en Uruguay, el 9%. El sector privado muestra, por otro lado, una participación semejante en los países: en Brasil, representa el 17.3%, en Colombia el 45%, en Chile el 30% y 35% (son dos etapas) y en Uruguay el 9%.

Para una lectura más amigable, se presenta un cuadro conteniendo el porcentaje de participación de cada categoría:

Cuadro n. 8. Porcentaje de participación de cada categoría

	Brasil	Colombia	Chile	Uruguay
Academia	5.5%	10%	39%/22%	9%
Instituciones Públicas	1.8%	10%	7%	9%
Individuos	61.8%	19%		
Sector Privado	17.3%	45%	30%/35%	9%
Sociedad Civil	13.6%	13%	36%	73%

Fuente: Elaboración propia.

Comentarios por categoría

Como era de esperarse, la cantidad de comentarios enviados por cada categoría es similar al porcentaje de participantes. Así en Brasil, los individuos enviaron el 53.6% de aportes, en Colombia el sector privado aportó el 49% de comentarios y en Uruguay, la sociedad civil aportó el 85% de comentarios. Al igual que en el criterio anterior, no hay datos desagregados de Chile que permitan conocer la composición por categorías de los participantes.

Un dato interesante es el aporte de las instituciones públicas en Colombia, con el 14% de comentarios, siendo la más alta en comparación de los demás países.

Se presenta a continuación, un cuadro con los porcentajes de comentarios enviados por cada categoría, exceptuando Chile, por las razones expuestas anteriormente.

Cuadro n. 9. Porcentajes de comentarios enviados por cada categoría, exceptuando Chile

	Brasil	Colombia	Uruguay
Academia	10.59%	6%	5%
Instituciones Públicas	0.41%	14%	5%
Individuos	53.6%	13%	
Sector Privado	19.95%	49%	5%
Sociedad Civil	15.43%	9%	85%

Fuente: Elaboración propia.

Valoración de los aportes enviados

Con respecto a la apreciación directa de los informantes sobre si consideraban que los aportes que hicieron fueron considerados en la elaboración de las estrategias o se ven en alguna forma reflejados en los documentos finales, se obtuvieron dos tendencias: Una negativa, manifestada por los informantes de Chile y Colombia, quienes no consideraron que sus aportes habían sido tomados en cuenta (a excepción de un informante en Colombia, que consideró que sus comentarios fueron parcialmente considerados). La otra tendencia resultó positiva: Informantes de Brasil y Uruguay consideraron que mayoritariamente sí habían sido tomados en consideración.

Los informantes cuya apreciación fue negativa, señalaron que los principales obstáculos para que sus comentarios fueran tenidos en cuenta, fueron por un lado la preeminencia del enfoque del desarrollo de tecnologías únicamente como un tema de economía e inversión, ignorando las dimensiones sociales y culturales en la elaboración de políticas públicas sobre tecnologías. Por otro lado, la participación sucede en un ciclo tardío del diseño de política pública, cuando ya se ha tomado la decisión de publicar un documento sobre IA. Para mayor dificultad, cuando la participación sucede, tiene lugar bajo metodologías de la “mínima participación”, expresadas, por ejemplo, cuando esta se limita al envío de un documento adjunto a un correo.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la elaboración de una política pública, la aspiración a una mayor participación de las partes interesadas debe convertirse en una necesidad a considerar, desde el diseño. Aunque en los casos estudiados en el presente informe se visualiza un aparente interés por incluir la mayor cantidad de visiones en la elaboración de las Estrategias Nacionales de Inteligencia Artificial, aún siguen persistiendo múltiples falencias que no permiten que se vuelva realidad.

El problema de la falta de mecanismos que fomenten la participación de diversos géneros, así como de grupos históricamente marginalizados y grupos alejados de los centros urbanos, sigue estando anclado en la realidad latinoamericana. Así lo atestigua la escasa participación de mujeres y la falta de datos desagregados que son ofrecidos por las instituciones estatales que den cuenta de la representatividad de grupos prioritarios.

Similar situación ocurre con los mecanismos para fomentar la participación efectiva de ciudadanos que se encuentran en condición de discapacidad; para este grupo poblacional no existen alternativas que les permita enterarse y participar de la elaboración de políticas que pueden afectar directamente el goce de sus derechos.

No podemos dejar de señalar la apuesta repetitiva por lo digital, aún cuando existen brechas de acceso a internet, a dispositivos tecnológicos y a la literacidad necesaria para usar las plataformas o los canales digitales de difusión y participación. Es aplaudible que se usen más canales para difundir los anuncios para la elaboración de políticas públicas y que en algunos casos también sean habilitados igual número de canales para aportar comentarios. Sin embargo, eso no garantiza que se estén cumpliendo las aspiraciones de participación efectiva, si no son corregidas las condiciones mencionadas.

A pesar de la intención de establecer mecanismos de rendición de cuentas y trazabilidad en los procesos de consulta (como el hecho de publicar los comentarios y dar respuesta a los participantes en lo referente a la aceptación o no de sus aportes) sigue sin ser suficiente por el limitado alcance de esos mecanismos y por la falta de compromiso en la consecución de ese fin. El acceso a las discusiones y la toma de decisiones es primordial para conocer en totalidad el razonamiento tras la elaboración de una política pública. Lo mismo sucede con la trazabilidad de los comentarios, ya que la falta de este atributo puede desmotivar a las partes interesadas a continuar participando, si no reciben una justificación sobre la adopción o no de su aporte y si la verificación de modificaciones en el documento final es compleja.

Otros problemas que aún persisten, como la poca claridad con la que se comunican las reglas de los procesos, su estructura, etapas, plazos, formatos de participación, etc., pueden ser subsanados si existe un verdadero interés en administrar eficientemente el feedback que las OSC y participantes únicos otorgan cuando valoran los procesos. Esto está ligado a otras falencias propias del diseño del proceso: la incorporación de la participación de las partes interesadas se da en ciclos tardíos y muchas veces bajo metodologías de mínima participación. Otra falencia es la ausencia de fases

posteriores de diálogo y evaluación de las políticas, lo que no permite corregir los vicios que puedan encontrarse en la implementación de las políticas.

Un aspecto más que debe ser revisado a la luz del contexto de cada país, es el periodo para anunciar la elaboración de una política, así como el plazo para aportar comentarios. Aunque pareciera que los plazos en los países estudiados fueron razonables, hubo señalamientos sobre el poco tiempo que las partes interesadas tuvieron para prepararse y para aportar insumos de manera efectiva.

Finalmente, respecto de la tipología sobre el nivel de participación propuesto en la sección introductoria del presente informe, podemos concluir que, en la elaboración de las Estrategias Nacionales de IA en los cuatro países estudiados, el nivel de intervención de las partes interesadas llega al nivel de Consulta.

A la luz de los datos proveídos por los informantes, así como a la información disponible en las páginas oficiales en los cuatro países, no existe evidencia que nos permita afirmar que se ha realizado un proceso con un nivel más alto de participación, por las siguientes razones: **a.** Si bien existió la oportunidad de interactuar y proporcionar comentarios y en algunos casos, de presentar sugerencias e inquietudes, no siempre fue posible establecer un diálogo con las autoridades organizadoras para expresar estas inquietudes **b.** En algunos casos se supo que los comentarios fueron tomados en cuenta en la elaboración de la versión final de la Estrategia, pero la mayoría señaló como un problema fundamental, la imposibilidad de rastrear el destino de los comentarios y de saber, con certeza, si sus comentarios fueron incorporados al texto final y **c.** El análisis y las decisiones siempre fueron realizados sin intervención de las partes interesadas.

Con estos antecedentes, compartimos algunas recomendaciones que pueden servir para mejorar los estándares para la participación en los procesos de elaboración de políticas públicas:

- 1. Incorporar los mecanismos de participación desde las etapas de diseño de las políticas públicas, así como en más etapas del proceso de elaboración:** esto permite la apropiación de los ciudadanos, y evita que la participación se limite a enviar comentarios sobre documentos que han sido pre elaborados;
- 2. Introducir mecanismos que fomenten la representación de participantes de distintos géneros, de grupos históricamente marginalizados y de grupos alejados de los centros urbanos:** esto puede incluir la realización de reuniones presenciales para personas con discapacidad, interesadas en la consulta o para escuchar a comunidades alejadas geográficamente; adaptar el texto de la consulta para personas invidentes o realizar videos para personas que no saben leer el texto escrito. Una participación efectiva debe incluir a todas las personas que podrían verse afectadas por una política y que ven limitada la oportunidad de expresar sus miedos o recomendaciones por la falta de atención a sus condiciones;
- 3. Introducir mecanismos offline para la difusión de los anuncios, la entrega de los documentos y la aportación de comentarios, que complementen las herramientas online:** esto permitirá una mayor participación, puesto que aún persisten fuertes brechas digitales;

- 4. Revisar los procesos internos de implementación de consultas públicas para identificar los errores en la comunicación de objetivos, reglas del proceso, etc.:** de esta forma, las partes interesadas tendrán la mayor cantidad de información y podrán aportar de manera más eficiente;
- 5. Incorporar etapas de diálogo y evaluación de las políticas públicas en distintos estadios para fomentar la corrección de errores o la ampliación de elementos emergentes, sobre todo en políticas que recaen sobre tecnologías que por su naturaleza cambian constantemente;**
- 6. Maximizar los mecanismos de rendición de cuentas y trazabilidad de comentarios** para asegurar la transparencia, la confianza en los procesos y evitar el desaliento que genera la incertidumbre sobre la aceptación de comentarios y posterior modificación de las versiones finales de los documentos.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, María; Eussler, Santiago & Soubie, Santiago.** La política de la Inteligencia Artificial: sus usos en el sector público y sus implicancias regulatorias. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Trabajo Número 185, October 2019.
- Abelson, Julia & Gauvin, François-Pierre.** Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Centre for Health Economics and Policy Analysis (CHEPA), 2008. McMaster University, Hamilton, Canada, Centre for Health Economics and Policy Analysis Working Paper Series.
- Chow Vivien & Leiringer Roine.** **The Practice of Public Engagement on Projects:** From Managing External Stakeholders to Facilitating Active Contributors. Project Management Journal. 2020;51(1):24-37. doi:10.1177/8756972819878346
- Jibladze, Gvantsa et al.** Assessing Public Participation In Policymaking Process. WeResearch, 2021.
- Kaspar, Lea & Shears, Matthew.** Framework for Multistakeholder Cyber Policy Development. Global Partners Digital, 2018. London, England.
- Mikhaylov SJ, Esteve M, Champion A.** Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration. 2018. Phil. Trans. R. Soc.

