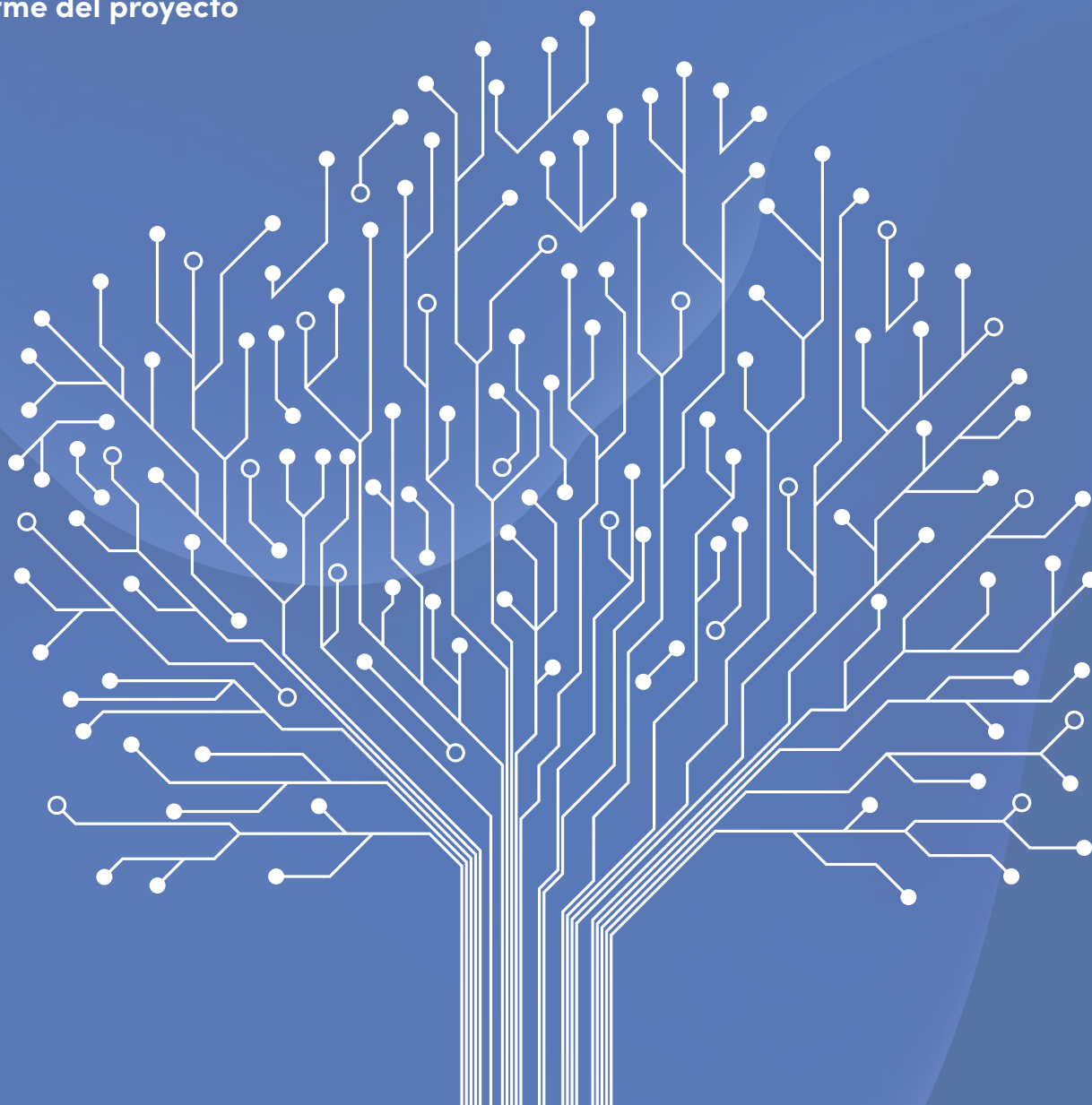


Valorando los datos del sector público en Escocia y Europa:

la gobernanza de datos para el desarrollo económico, ambiental y social

Informe del proyecto



Autores

- 1 Angela Daly**
Universidad de Dundee
- 2 Esperanza Miyake**
Universidad de Strathclyde
- 3 Andrew Porter**
Universidad de Strathclyde
- 4 Anna Berti Suman**
Libera Università Internazionale degli Studi Sociali
- 5 Niamh Nic Daeid**
Universidad de Dundee
- 6 Stephanie Switzer**
Universidad de Strathclyde
- 7 Lucille Tetley-Brown**
Universidad de Dundee
- 8 Julián Valero Torrijos**
Universidad de Murcia

Daly, Miyake y Porter dirigieron la redacción del siguiente informe, el cual cuenta con contribuciones realizadas por el resto de coautores citados.

Agradecimientos

Este es el informe final del programa de Scottish Universities Insight Institute (SUII), *Valuing Public Sector Data in Scotland and Europe: Data Governance for Economic, Environmental and Social Development* (Valorando los datos del sector público en Escocia y Europa: la gobernanza de datos para el desarrollo económico, ambiental y social) – Convocatoria para el financiamiento de proyectos en áreas específicas 2022/23: Escocia en Europa. Damos las gracias a SUII por financiar y apoyar este trabajo. Agradecemos también la participación de los ponentes, moderadores y delegados en nuestros talleres en 2023, y en nuestro último taller híbrido en enero de 2024, incluyendo a Tim Murray-Browne por compartir con nosotros su arte durante nuestro evento público en Glasgow. Agradecemos también a Glasgow Media Co-op por diseñar este informe y a Atlas Translations por la revisión de su versión en inglés y la traducción del mismo al francés y español. Damos las gracias a Strathclyde Print Services por la versión impresa de este informe.

Cítese como: Daly, A., Miyake, E., Porter, A., Berti Suman, A., Nic Daeid, N., Switzer, S., Tetley-Brown, L., & Valero Torrijos, J. (2024). *Valuing Public Sector Data in Scotland and Europe: Data Governance for Economic, Environmental and Social Development*. (Science, Policy and Law Series; No. 3). University of Dundee.

Índice

Resumen del informe	03
1 Introducción y contexto	04
2 Talleres y reflexiones	08
Taller 1 – Datos públicos para el desarrollo social en Escocia y Europa, jueves 5 de octubre de 2023 (en línea)	08
Taller 2 – Datos públicos para el desarrollo económico en Escocia y Europa, jueves 9 de noviembre de 2023 (en línea)	09
Taller 3 – Datos Públicos para el desarrollo medioambiental en Escocia y Europa, jueves 7 de diciembre de 2023 (en línea)	10
Taller híbrido – Valorando los datos públicos para el desarrollo económico, ambiental y social, 25 y 26 de enero de 2024, Scottish Universities Insight Institute	11
Temas transversales	11
3 Recomendaciones clave para responsables de la formulación de políticas	14

Resumen del informe

En esta era digital, estamos rodeados de una gran cantidad de datos.

Estos datos son recopilados por diferentes personas y organizaciones, incluyendo gobiernos y grandes empresas, así como gente de a pie. Los datos pueden aportarnos beneficios y ofrecernos la oportunidad de mejorar la sociedad, la economía y el medioambiente, y, por tanto, pueden cubrir las necesidades de un público diverso y plural. Para ello, es necesario entender estos datos y sus usos para poder navegar esta realidad –empezando por tener claro los posibles problemas y retos definicionales que rodean a estos datos, así como su nivel de complejidad.

El programa *Valuing Public Sector Data in Scotland and Europe: Data Governance for Economic, Environmental and Social Development* (Valorando los datos del sector público en Escocia y Europa: la gobernanza de datos para el desarrollo económico, ambiental y social), financiado por el ahora inactivo Scottish Universities Insight Institute, consistió en una exploración oportuna de los beneficios y retos de los datos del sector público. Durante este programa, se debatieron y exploraron los matices detrás de conceder valor a los datos, y cómo estos datos pueden tener una contribución positiva –o negativa– para el público general. Analizamos quién recopila y usa los “datos públicos” y cómo lo hacen en Escocia, la Unión Europea y otras partes del mundo. Lo hicimos identificando información relevante que pueda inspirar futuros estudios y la toma de decisiones en este ámbito.

A continuación, ponemos en contexto nuestro programa sobre datos públicos, antes de describir los talleres que organizamos y las reflexiones más importantes que surgieron de ellos. En este marco, presentamos una serie de recomendaciones para

los responsables de la formulación de políticas divididas en los siguientes temas, que emergieron de nuestro programa:

1 Definiciones de “datos públicos”

2 Nivel de comprensión del uso de datos por parte del público

3 Valor

4 Alfabetización digital

5 Datos relativos a la salud, datos financieros y datos relacionados con el sistema de justicia penal

6 Uso compartido de datos

7 Cuestiones relacionadas con la IA



Introducción y contexto

Entre 2022 y 2023, el Gobierno escocés trabajó con un grupo de expertos independientes para impulsar un debate dentro del programa *Unlocking the Value of Data (UVOD)* (*Descubriendo el valor de los datos*) sobre el acceso del sector privado a datos personales del sector público en Escocia.

Como presidente, Daly, y como miembro de este grupo de expertos, Miyake, nos gustaría seguir explorando algunas de las cuestiones más urgentes que han surgido como resultado de nuestro trabajo, más allá de Escocia, más allá de los datos personales y más allá del sector privado –a saber:

¿Qué son los datos del sector público? ¿Cómo se usan? ¿Cuál es su valor?

Estas preguntas clave dan forma a este informe, el cual es el principal resultado del programa financiado por Scottish Universities Insight Institute (SUII), *Valuing Public Sector Data in Scotland and Europe: Data Governance for Economic, Environmental and Social Development* (*Valorando los datos del sector público en Escocia y Europa: la gobernanza de datos para el desarrollo económico, ambiental y social*). Una serie de talleres en 2023 y 2024 reunió a académicos, responsables de la formulación de políticas y miembros de la sociedad civil, así como a expertos y miembros del público general. A través de varias actividades, pusimos en común diferentes estudios, políticas y buenas prácticas con relación a cuál es la mejor manera de gestionar los datos del sector público y aprovechar su valor de forma apropiada y ética en Escocia y Europa.

Nuestro programa examinó la cuestión de los datos del sector público, sus usos y su gestión con fines de desarrollo económico, medioambiental y social desde una perspectiva que compara Escocia y Europa. Aunque el programa seguía centrándose en examinar las diferencias en términos de las prácticas, políticas, definiciones y culturas que rodean a los datos públicos en Escocia y Europa –sobre todo en un contexto pos-Brexit–, también tuvo en consideración información intersectorial, transfronteriza e interdisciplinar del resto del Reino Unido y del mundo, más allá de Europa (ej. Argelia, Brasil, EE. UU.).

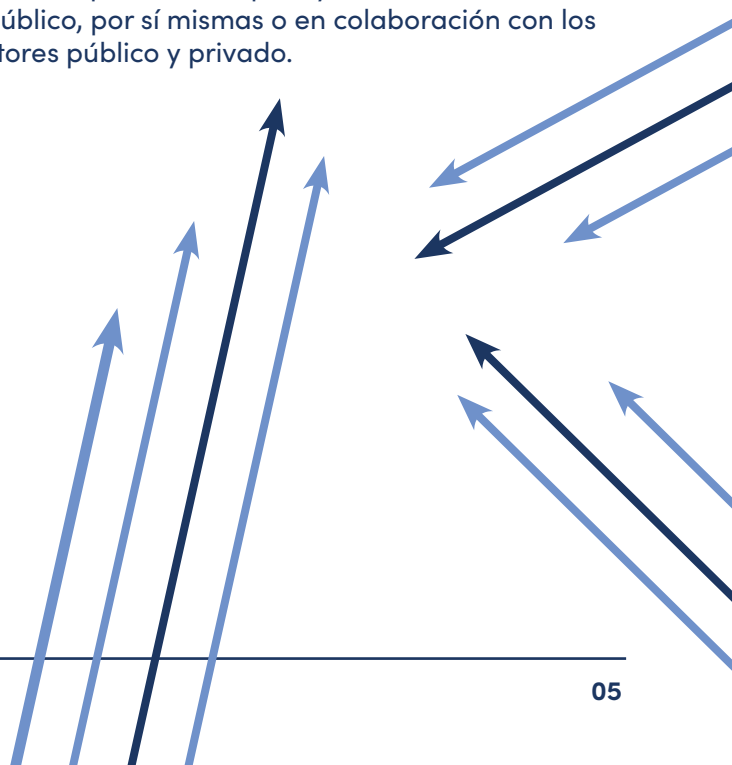
La recopilación y el uso de datos del sector público con fines gubernamentales –en investigación, innovación y desarrollo, por ejemplo– son temas claves a nivel internacional. Esto se debe a la riqueza y exhaustividad de los datos recopilados por el sector público, los cuales son necesarios en una amplia gama de tareas administrativas y democráticas para asegurar una adecuada prestación de servicios gubernamentales. La importancia de este asunto radica también en el valor potencial de estos datos para su uso futuro e indirecto en investigación, innovación y desarrollo tanto en el ámbito público como en el privado, en el tercer sector y en el mundo académico. Dicho de otro modo, los datos públicos tienen el potencial “holístico” de transformar las comunidades, las economías, la tecnología y el medioambiente.

En el contexto escocés, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) ha tenido un gran impacto en la esfera jurídica y política, incluyendo el tema de los servicios digitales y los datos.

Los diferentes –y a veces contradictorios– puntos de vista, objetivos y motivaciones entre distintos grupos con relación al valor de los datos públicos hacen que sea necesario abrir un debate en torno al “valor” de estos datos. Por ejemplo, el tema se vuelve aún más complejo cuando consideramos el acceso de autoridades públicas a datos en manos de otros actores, en especial del sector privado. La complejidad es similar cuando hablamos de la capacidad de las entidades gubernamentales de acceder a (o depender de) otras fuentes de datos, como fuentes del tercer sector, o incluso iniciativas de ciencia ciudadana que usan nuevos enfoques metodológicos como la recopilación (ética y consentida) de datos de forma colectiva o *crowdsourcing*. ¿Cómo podemos conciliar estas tensiones? Estos temas son sumamente relevantes para la agenda política escocesa, a la luz del anteriormente mencionado programa del Gobierno escocés UVOD y de los avances de la UE, como la Ley de Datos (*Data Act*) y la Ley de Gobernanza de Datos (*Data Governance Act*), que crean un marco de desarrollo de espacios de datos sectoriales que agrupan datos públicos, privados y datos generados por los ciudadanos.

Desde un primer momento, se observan problemas a la hora de definir el término datos del sector público. El sector público puede diferir de un país a otro, y puede englobar diferentes posiciones ideológicas sobre qué servicios y actividades deberían estar cubiertas por el Estado o por el sector privado. El tema se complica aún más cuando hablamos de contratación pública y

alianzas público-privadas en las que el proveedor total o parcial de estos “servicios públicos” es el sector privado. De hecho, la Directiva de la Unión Europea relativa a los datos abiertos reconoce estas complejidades en sus definiciones de “organismo del sector público”, “organismos de Derecho público” y “empresas públicas”. Aparecen, además, otras complicaciones cuando hablamos de servicios privados de los cuales la población hace un uso generalizado e intensivo, como las redes sociales registradas o plataformas en línea (ej. TikTok o Amazon), que recopilan, monetizan y monitorean grandes cantidades de datos sobre sus usuarios con poca transparencia y claridad sobre su uso. Otros actores como las organizaciones benéficas o las ONG pueden recopilar y analizar datos sobre el público, por sí mismas o en colaboración con los sectores público y privado.



Sin embargo, cuando se genera valor financiero surgen preguntas como: ¿qué hacemos con esto? ¿Tiene el público –o, mejor, los diversos públicos– derecho a parte de estos beneficios económicos?

En la era digital, caracterizada por la superabundancia de datos, existe una falta de claridad sobre cómo determinar qué datos son admisibles y accesibles, en qué circunstancias, y quién debe decidir y arbitrar al respecto –un tema que puede poner en jaque a los marcos de referencia establecidos. La propiedad intelectual (PI) y los secretos comerciales pueden ocultar al público qué se está haciendo con los datos. Las nociones más convencionales sobre la PI son socavadas, sin embargo, por iniciativas digitales comunes, que pueden, a su vez, presentar nuevas maneras de organizar los datos y los bienes comunes digitales más allá de las nociones tradicionales de organizaciones del sector público y privado. Con el fin de no restringir nuestro análisis a datos del sector público, y para cubrir todas estas posibilidades, usaremos el término genérico “datos públicos”.

En el contexto escocés, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) ha tenido un gran impacto en la esfera jurídica y política, incluyendo el tema de los servicios digitales y los datos. Por el momento, el Reino Unido continúa adhiriéndose al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), a través de la implementación de estos estándares en sus propias leyes. La nueva legislación de la UE –como la Ley de Datos y la Ley de Gobernanza de Datos, que contribuyen a establecer grandes espacios de datos públicos, privados y datos generados por los ciudadanos, así como la Ley de IA, que regula la inteligencia artificial– no forma parte de las leyes y políticas del Reino Unido. Como resultado, el enfoque del Reino Unido y el de la Unión Europea en materia

de gobernanza de datos es divergente. Además, cabe señalar que el Reino Unido está adoptando un enfoque muy proactivo con relación a los datos y los beneficios que se espera obtener de ellos. Esto queda reflejado en políticas gubernamentales recientes como la Estrategia Nacional de Datos del Reino Unido. Aunque el Reino Unido cuenta ahora con un nuevo gobierno laborista, está aún por ver si esto se traducirá en cambios fundamentales en la política de datos.

Además, dentro del Reino Unido la devolución¹ implica que ciertos asuntos, como la sanidad, sean competencia de los gobiernos autónomos, como es el caso del Gobierno escocés. Esto quedó patente durante la pandemia de COVID-19, cuando las diferentes naciones descentralizadas (es decir, las naciones con gobiernos autónomos) que conforman el Reino Unido impusieron medidas para contener el virus que variaban en cierta medida. A su vez, esto tuvo un impacto en el plano digital, ya que los gobiernos autónomos crearon diferentes aplicaciones de rastreo de contactos y recopilaron diferentes datos. Esta situación perdura hasta la actualidad y, aunque la pandemia continúa, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha habido una gran reducción en la cantidad de datos recopilados por los gobiernos. De hecho, en el Reino Unido, solo el Gobierno escocés continúa monitoreando a la población a través del análisis de datos relacionados con aguas residuales. Además, Escocia cuenta también con gobiernos locales que proporcionan sus propios servicios digitales y recopilan datos sobre el público de diferentes formas, lo que añade otro nivel de complejidad a la hora de definir y entender los datos públicos.

¹ Este concepto hace referencia a la transferencia de competencias desde el gobierno central británico a, en este caso, el Gobierno escocés. Desde la aprobación de la Ley de Escocia (Scotland Act) en 1998, el Parlamento escocés cuenta con importantes poderes legislativos y fiscales en diferentes ámbitos, incluyendo la sanidad, la educación, el medioambiente, la agricultura, etc.

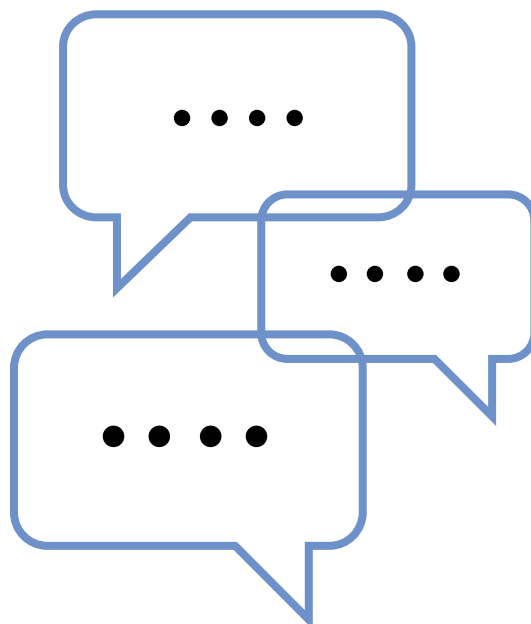
Estas cuestiones generan importantes preguntas con relación a qué datos pueden recopilarse y por qué, cuál es el valor de recopilarlos, y quién es responsable de tomar estas decisiones. Los datos públicos son “valiosos” tanto para fines positivos como negativos –incluso cuando se usan en el campo de la salud (“positivo”), si se recopilan de forma poco ética pueden tener un efecto perjudicial (“negativo”). Puesto que una evaluación objetiva que deje de lado el valor y solo se centre en lo que real e indiscutiblemente es “bueno” y “malo” es imposible de alcanzar en una sociedad pluralista, el significado de esta noción de “valor” con relación a los datos públicos puede determinarse con arreglo a las normas sociales imperantes. Nos centramos en nociones de desarrollo económico, medioambiental y social como indicadores del valor de los datos públicos. Este enfoque reconoce que el valor es amplio y no debería limitarse a las esferas financiera y económica. Sin embargo, cuando se genera valor financiero surgen preguntas como: ¿qué hacemos con esto? ¿Tiene el público –o, mejor, los diversos públicos– derecho a parte de estos beneficios económicos?

Además, la propia noción de público es compleja. Hemos usado el término “públicos” y no el singular “público” como una forma de reconocer la diversidad entre los miembros del público y la diversidad de públicos cuando estudiamos su relación con los datos públicos en Escocia y la UE, así como sus diferentes puntos de vista y sus experiencias con relación a los datos públicos. Esto es también importante cuando se tratan temas relacionados con la desigualdad en los datos, como, por ejemplo, dónde podrían estar insuficiente o inadecuadamente representados los grupos étnicos minoritarios en los datos debido a una falta de datos, en primer lugar, o al uso de métodos de recopilación de datos problemáticos, como ha ocurrido en Escocia. Sin embargo, también pueden surgir problemas cuando la recopilación de datos se hace de forma innecesaria o abusiva, tal y como hemos visto en algunas áreas del ámbito de la policía predictiva. Involucrar a los diferentes públicos en el mundo de los datos es importante, así como considerar a los datos públicos como una realidad que va más allá del sector público o el gobierno (por ejemplo, las iniciativas de ciencia ciudadana), ya que esto podría incluso crear nuevas formas de gobernanza y organizaciones participativas, como es el caso de la plataforma cooperativa de datos en materia de salud MIDATA en Suiza.

A medida que habitamos un mundo cada vez más sumido en una policrisis –en el que conviven la pandemia, la pérdida de biodiversidad,

la contaminación, el cambio climático, y las guerras– los datos desempeñan un papel importante y complejo. Para algunos, serán útiles en la transición verde, aunque los datos tienen su propio coste medioambiental. Para otros, traerán oportunidades económicas para un cambio social, pero a su vez plantearán nuevos retos debido a las complejas estructuras financieras internacionales y a las limitaciones relacionadas con contextos geopolíticos y sociales específicos. Estas cuestiones demuestran la naturaleza contingente y política de los datos públicos, que pueden usarse con objetivos distintos e incluso contradictorios. Existe, por tanto, una necesidad urgente de examinar qué constituye un “buen” y “mal” uso de los datos públicos, quién es responsable de tomar estas decisiones y quién se beneficia de estos usos.

Tener en consideración estas cuestiones se volverá aún más apremiante a medida que nos adentremos en la era de la IA, en la que la toma de decisiones algorítmica utilizada en el sector público (ej. en la policía o la sanidad) complicará e incluso transformará las prácticas, la ética, los aspectos jurídicos y las consecuencias de usar datos públicos. Además, debido al uso generalizado de herramientas de IA generativa, uno de los mayores desafíos a los que nos enfrentaremos será no solo cómo recopilamos, accedemos y usamos los datos públicos –y si su valor es “bueno” o “malo”–, sino también la necesidad de cuestionarnos de forma más rigurosa los modos de producción de estos datos públicos y su finalidad. Es vital para futuras investigaciones, prácticas y toma de decisiones analizar el papel de la IA en la generación, recopilación, análisis y uso de datos públicos.



Talleres y reflexiones

En este marco, llevamos a cabo nuestro programa, el cual consistió en tres talleres en línea y un último taller híbrido entre octubre de 2023 y enero de 2024.

Nuestros talleres intentaban entender y abordar las cuestiones anteriormente citadas relacionadas con la puesta en valor de los datos públicos. Lo hicimos compartiendo estudios, políticas y ejemplos de buenas prácticas sobre la mejor manera de gestionar y usar los datos del sector público para que beneficien al público desde una perspectiva social, económica y medioambiental.

En colaboración con otros académicos, responsables de la formulación de políticas, expertos y ciudadanos de la UE, estos talleres nos dieron la oportunidad de explorar:

- a) dónde se sitúa Escocia dentro de los marcos europeos de gobernanza de datos pos-Brexit;**
- b) la diversidad de públicos y su relación con los datos del sector público en Escocia y la UE;**
- c) las desigualdades en los datos para asegurar que el desarrollo económico, social y medioambiental sea ético y equitativo.**

En los tres talleres en línea hablamos, respectivamente, sobre datos para conseguir mejoras sociales, económicas y medioambientales, y en el último taller híbrido combinamos todos estos temas. Aquí resumimos algunos temas y puntos clave que surgieron y que, junto con el contexto descrito con anterioridad, dan forma a las recomendaciones incluidas en la próxima sección.

Taller 1

Datos públicos para el desarrollo social en Escocia y Europa

jueves 5 de octubre de 2023 (en línea)

Este taller empezó con una serie de charlas sobre bienes comunes digitales, derechos humanos y datos relativos a la salud, la ciencia de datos para el bien común, la IA en el ámbito de la sanidad y datos y desigualdades.

Debatimos los problemas relacionados con anonimizar datos, en especial datos relativos a la salud, la necesidad de la diversidad en los datos, y temas relacionados con la confianza, seguridad y privacidad. En las salas para grupos de trabajo, el debate se centró en qué entendemos por datos públicos y quién es el “público”, cómo pueden usarse los datos públicos para el desarrollo social, y las oportunidades y los desafíos asociados. También debatimos las oportunidades y los desafíos de usar datos públicos para el desarrollo social, incluyendo la espinosa cuestión de la demarcación del desarrollo para conseguir beneficios sociales. Los participantes reconocieron los desafíos y matices existentes a la hora de definir qué son los datos públicos, los peligros de los grandes modelos de IA, y la erosión del derecho al olvido. También hubo debates públicos sobre el nivel de conocimientos acerca del uso de las tecnologías y los datos.

De forma unánime, el grupo consideró más útil reflexionar sobre qué está bajo nuestro control y que está fuera de él cuando hablamos sobre el uso de datos públicos. Es evidente la necesidad de mejorar la comprensión a nivel individual sobre qué son los datos públicos, y, aún más importante, cómo se usan y comparten. También se debatió sobre el valor cambiante de los datos como recurso, las implicaciones sociales de entender los datos –en especial los datos relativos a la salud– de esta forma, es decir, como un “activo” aislado, y cómo esto podría exacerbar los problemas a los que se enfrentan la humanidad y el medioambiente.

Taller 2

Datos públicos para el desarrollo económico en Escocia y Europa

jueves 9 de noviembre de 2023
(en línea)

Este taller también comenzó con una serie de charlas –sobre arquitectura financiera de datos abiertos, datos en el desarrollo económico, inteligencia colectiva y el impacto de los futuros espacios de datos de la UE. Ya que la IA es uno de los temas que más preocupa actualmente a la población mundial, algunos de estos debates examinaron el uso de la IA en la ciencia ciudadana.

Debatimos los beneficios y desafíos de integrar nuevos datos con datos existentes, la legislación de la UE actual y futura, y cómo el concepto de “altruismo digital” –es decir, usar tecnologías digitales y datos asociados para apoyar el desarrollo de virtudes sociales en un sentido más amplio que trascienda las perspectivas económicas tradicionales– se traduce en políticas concretas y en la toma de decisiones. Ciertamente, la nueva Ley de Gobernanza de Datos de la UE acoge esta noción a través del concepto de “altruismo digital”, por el cual individuos y empresas permiten que sus datos sean usados en beneficio de la sociedad sin ningún coste ni recompensa. Otros temas de debate se centraron en qué consideramos como datos públicos y “público/s”, cómo pueden usarse los datos públicos para el desarrollo económico, y los beneficios y retos asociados. También hablamos sobre las diferencias en los datos públicos para el desarrollo económico entre el Reino Unido y la UE (y a nivel internacional) desde el Brexit, y, por último, quién financia y quién se beneficia de los datos públicos para el desarrollo económico.



En debates en grupo más amplios, los participantes reconocieron:

- los desafíos de lidiar con el uso de datos en marcos legales específicos, y el coste y la importancia del mantenimiento de los datos y metadatos;
- las dificultades a la hora de definir la calidad de los datos en función de sus términos de uso específicos;
- la cuestión de considerar a los datos como un activo tangible, algo que suele considerarse esencial para el concepto de desarrollo económico;
- los marcos y modos de operación inherentes que aparecen como resultado de esta visión, en especial teniendo en cuenta que los datos tienen poco valor intrínseco si dejamos de lado su interpretación y su uso.

Taller 3

Datos públicos para el desarrollo medioambiental en Escocia y Europa

jueves 7 de diciembre de 2023
(en línea)

El tercer y último taller en línea, donde debatimos sobre el desarrollo ambiental, contó con charlas sobre el derecho al acceso a la información medioambiental bajo el Convenio de Aarhus de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, la iniciativa de espacios europeos de datos para ciudades y comunidades inteligentes y sostenibles (DS4SSCC) y el panorama actual de las políticas de la UE, incluyendo INSPIRE y las directivas relativas a los datos abiertos.

El debate se centró en qué consideramos como datos públicos y “público/s”, cómo pueden usarse los datos públicos para el desarrollo medioambiental, y las diferencias en los datos públicos para el desarrollo medioambiental entre el Reino Unido y la UE (y a nivel internacional) desde el Brexit. También hablamos sobre las oportunidades

y desafíos que pueden surgir al usar datos públicos para el desarrollo medioambiental, centrándonos en la contextualización de los datos en diferentes lugares a nivel local, regional y nacional, así como en áreas urbanas y rurales.

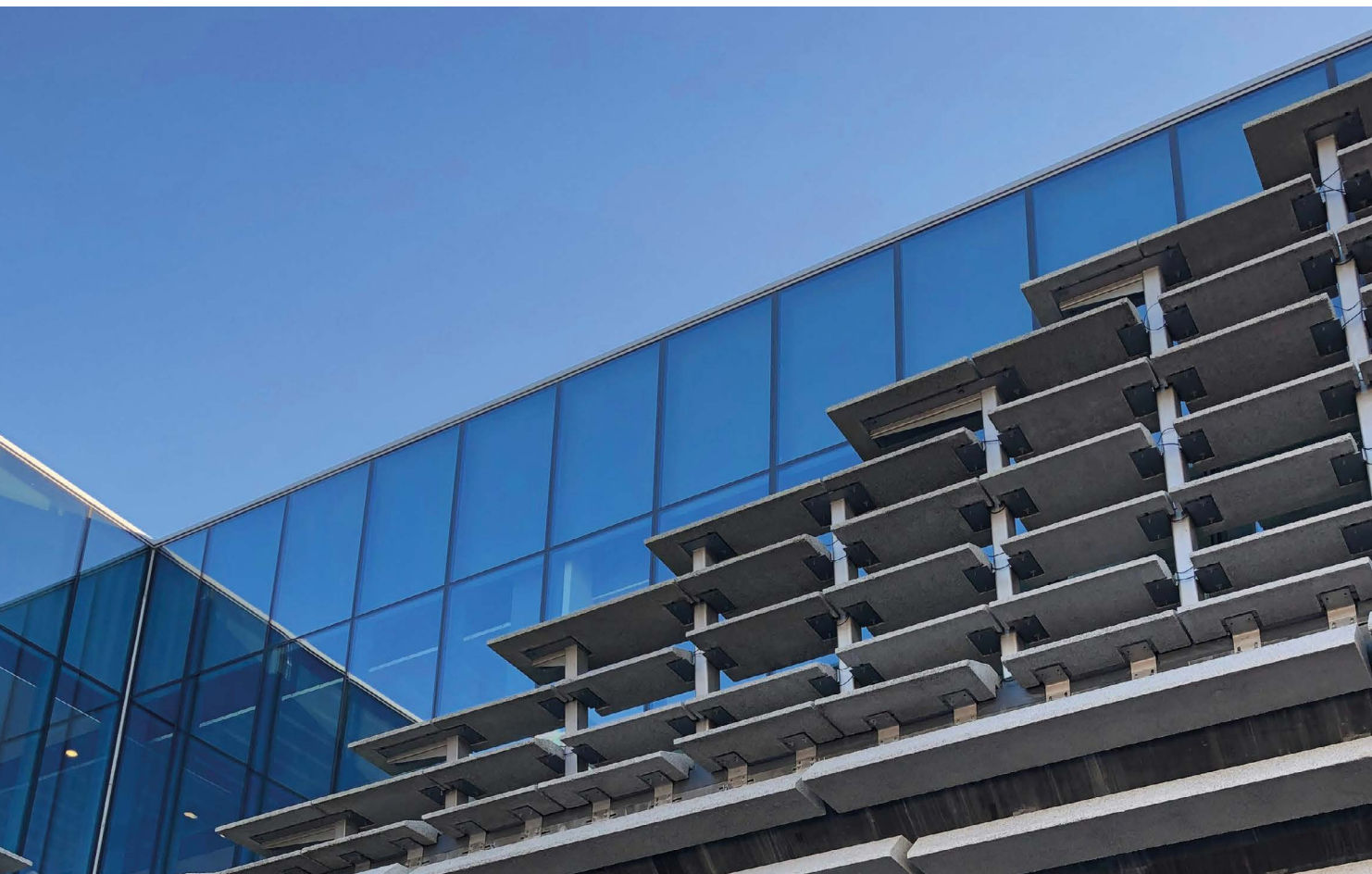
Los participantes reconocieron:

→ **la complejidad y tensión que genera la creación de marcos “universales” en diferentes áreas geográficas con diferentes contextos y necesidades;**

→ **la necesidad de empoderar tanto a los “públicos” como a los organismos públicos a través de la alfabetización digital, con el fin de contextualizar adecuadamente los datos medioambientales y hacer un buen uso de ellos;**

→ **las posibles desigualdades en el acceso y en la forma en la que se usan los datos cuando comparamos áreas urbanas y rurales a nivel local, regional y nacional;**

→ **la necesidad de reconsiderar el intercambio de datos y cómo la información fluye, en especial con relación a qué datos comparten los organismos públicos con los “públicos”, qué datos se obtienen de los “públicos” y cómo los datos pueden diseminarse para que el público general entienda mejor las necesidades y los retos medioambientales.**



Taller híbrido

Valorando los datos del sector público para el desarrollo económico, ambiental y social

25 y 26 de enero de 2024

Scottish Universities Insight Institute

Se expusieron las lecciones aprendidas durante los talleres en línea sobre datos sociales, económicos y medioambientales en un taller híbrido de dos días que reunió a académicos y expertos de Escocia, la UE y otras partes del mundo, y que se centró en el intercambio de conocimiento.

El taller híbrido se celebró de forma presencial en el Scottish Universities Insight Institute, ubicado en el centro de Glasgow, y se transmitió en línea a través de la plataforma de Zoom. El evento acogió a asistentes de todo el mundo y, durante dos días, aglutinó una gran variedad de charlas, actividades y perspectivas. Ambos días comenzaron con un discurso de apertura, seguido de una serie de sesiones –que abarcaron desde paneles y una mesa redonda hasta un taller interactivo– con académicos y expertos de diferentes disciplinas y sectores, que compartieron sus perspectivas y experiencias con relación a los datos públicos.

El taller también contó con un evento abierto al público del artista Tim Murray-Browne al final del primer día, llamado *Joy and Ethics in Making AI Art (Felicidad y ética en la creación de arte con IA)*. Este evento gratuito fue muy bien acogido por el público, y exploró la experimentación audiovisual del artista con herramientas de inteligencia artificial y el uso de sus propios datos como un elemento integral en nuevas obras creadas con ayuda de la IA. El evento dio vida a algunas de las cuestiones que se habían debatido durante ese mismo día y dio la oportunidad al público de interactuar con el trabajo de Murray-Browne.

El taller finalizó con una mesa redonda titulada “De la investigación a la creación de políticas” donde participaron miembros de organizaciones orientadas a los datos cuyo objetivo es impulsar un cambio en las políticas. Los oradores compartieron sus experiencias a la hora de trabajar con investigadores académicos y asesoraron a los académicos sobre cómo influir en la elaboración de políticas.

Temas transversales

Durante los tres talleres surgieron varios temas de debate. Estos temas comparten abordajes e inquietudes similares en torno al concepto de datos públicos. En algunos casos, los participantes proporcionaron información sobre posibles retos y soluciones.

Definiciones de “datos públicos”

Los participantes reconocieron los matices que entraña la definición del concepto de “datos públicos” y la dificultad de aplicar definiciones en múltiples contextos. Reconocer estas dificultades y llegar a un consenso sobre estas definiciones se consideró como un paso importante para poder conseguir resultados adicionales en los diferentes grupos.

Además, los conceptos de propiedad y control son muy difíciles de analizar cuando no se ha establecido quién es el dueño de los datos. Por ejemplo, en organizaciones del sector de voluntariado, los datos habitan en espacios sin un dueño aparente. ¿Podrían considerarse datos públicos?

Nivel de comprensión del uso de datos por parte del público

Los participantes reconocieron el desconocimiento del público de algunos aspectos relacionados con el uso de datos. Suele enfatizarse que los datos son intangibles y fácticos, y se ignora quién recopila los datos y a quién pertenecen los datos recopilados. Es preciso que el público entienda mejor quién recoge estos datos y por qué.

Solemos presuponer que es una práctica habitual que los datos públicos se compartan. Algunos miembros del público, sin embargo, son reticentes a compartir datos pues presuponen que estos se comparten con terceros. Esto subraya la necesidad de mejorar el entendimiento de estos individuos sobre las prácticas relativas al uso compartido de datos. .

Surgieron ejemplos de estrategias de datos localizados en las que individuos de primera línea intentan conseguir los mejores resultados posibles. En algunas de estas estrategias, los datos son deliberadamente manipulados para conseguir estos “mejores” resultados y no representan fielmente la realidad. A su vez, esto crea confusión y problemas en la comprensión.

Algunos ejemplos clave de algunas lagunas en la comprensión del uso de datos son los flujos de datos entre el Estado y el público; la transmisión de datos desde los organismos de salud pública a empresas privadas, algo que puede sembrar desconfianza entre el público; y, bajo el capitalismo de vigilancia, problemas sociales más generales que van más allá de la privacidad, y que derivan de la extracción de datos del público por parte de las plataformas digitales.

Alfabetización digital

Los participantes de todos los talleres afirmaron que es necesario mejorar la capacidad del público de entender y contextualizar apropiadamente los datos relevantes a sus áreas y necesidades. Por ejemplo, diferentes áreas geográficas, a nivel local, regional y nacional, pueden definir de forma distinta qué son los datos y cuáles son sus usos basándose en diferentes parámetros culturales e históricos. Es importante recordar que no hay respuestas intrínsecas a los datos, sino que estas se perfilan por medio de los marcos y procesos a través de los cuales se usan estos datos. Esto es aplicable al uso de datos en la vida real, en especial cuando analizamos el uso expansivo de datos en organizaciones y gobiernos. Es necesario también mejorar la comprensión del propio sector público sobre el uso de datos, su significado y su contextualización, teniendo en cuenta que el sector público está, a fin de cuentas, compuesto por individuos que pueden no contar con la misma experiencia ni el mismo nivel de comprensión. A nivel individual, estos funcionarios que trabajan en los servicios públicos necesitan contar con las habilidades necesarias para sacar el máximo provecho a las oportunidades que brinda la era digital, al tiempo que permanecen atentos a los posibles riesgos que puedan sufrir los individuos a los que el sector público tenga la obligación de atender (sea como gobierno o como entidades de servicios públicos).

Datos relativos a la salud

En los talleres sobre datos sociales, económicos y medioambientales, los datos relativos a la salud surgieron como un tema de interés. Concretamente, los participantes señalaron que las diferencias en el uso y la gestión de datos sobre salud pública pueden generar desigualdades en el ámbito de la salud. Cuando se usan datos relativos a la salud, es difícil encontrar un equilibrio entre facilitar datos y respetar la privacidad de los datos de los pacientes. La anonimización y protección de datos son mecanismos esenciales en algunos casos. Los datos seudonimizados también pueden presentar problemas, pues los individuos aún pueden ser identificados si los datos se presentan a gran escala o si recogen características suficientes que permitan identificar a estos individuos.

Los datos que recogen características que puedan usarse para identificar a individuos presentan importantes desafíos, por ejemplo, patologías raras o poco habituales o el hecho de vivir en zonas rurales (ej. en poblaciones más pequeñas) donde estos individuos pueden ser reidentificados más fácilmente. Otros desafíos incluyen casos en los que los individuos son identificados con o se les asigna una identidad previa que puede haber cambiado. En el Reino Unido, se realiza una amplia labor para crear entornos de investigación fiables que prevengan la reidentificación.

Resulta beneficioso unir datos relativos a la salud a escala (enlace de datos) y diseñar sistemas interoperables para los mismos datos. Se aportaron ejemplos relacionados con la necesidad de no tener que repetir lo mismo varias veces a diferentes profesionales de la salud. Un procesamiento de datos más eficiente y la interoperabilidad son elementos esenciales para superar estas barreras.

Por último, se señaló que dentro del ámbito de la salud se toman muy en serio los mecanismos éticos y los estándares de investigación. Esto subraya la necesidad de crear un código deontológico más amplio y estándares que ayuden a determinar qué usos de datos son aceptables y cuáles no. La futura Ley de IA de la UE incluye de manera adicional ejemplos de marcos y estándares que podrían implementarse.

Uso compartido de datos

Los participantes señalaron que el concepto de uso compartido de datos, y, por consiguiente, también el de protección de datos suelen suscitar tensión. Los datos suelen verse como algo en lo que los servicios públicos basan sus actos, y no como un recurso al servicio de los "públicos". En concreto, los flujos de datos entre los "públicos" y el Estado no están del todo equilibrados. En muchos sentidos, el derecho del público a presentar datos es limitado, por cuestiones legales, por lo que el Estado está dispuesto a aceptar, o por la falta de recursos para gestionar y procesar la información y los datos presentados por los "públicos". Esto se complica aún más si tenemos en cuenta las expectativas en materia de rendición de cuentas y transparencia, temas que no siempre van de la mano, sobre todo en contextos políticos en los que se trata con diferentes tipos de público que pueden tener prioridades e ideologías opuestas. Existe un consenso generalizado en torno a la idea de que en los gobiernos y las entidades del sector público imperan los principios de precaución y aversión al riesgo. Esto puede hacer que el paso hacia nuevos modos de trabajo acordes al desarrollo digital, como la llegada de una inmensa cantidad de datos en la última década, sea una tarea más lenta y engorrosa.

Los participantes señalaron que el hecho de considerar a los datos como “activos” tangibles es, a menudo, un punto central del debate en materia de desarrollo económico, y es percibido como un punto integral en la sociedad de la información. Sin embargo, los datos se moldean y definen por la forma en la que se usan.

El concepto de “altruismo digital” surgió de forma reiterada. El debate se centró en si es o no un enfoque adecuado para la elaboración de políticas y la toma de decisiones. En muchos casos, la reciprocidad en el intercambio y uso de datos es aconsejable. Sin estas expectativas, el intercambio de datos se convierte en un modo de intercambio diferente. Por ejemplo, hay casos en los que se usan datos privados en ámbitos públicos o en investigación. Esto genera problemas relacionados con la percepción y la transparencia en materia de uso de datos y políticas. Uno de los mayores retos es persuadir a empresas privadas de que actúen de forma altruista, en especial con relación al uso, intercambio y gestión de datos.

Finalmente, se planteó que no todos los tipos de datos tienen el mismo valor, y el coste de mantener diferentes tipos de datos puede variar. Por ejemplo, en algunos casos los metadatos pueden tener un “valor” más alto si se usan y comparten.

Integración de datos nuevos y existentes

Los participantes señalaron las dificultades, y los posibles beneficios, de integrar conjuntos de datos nuevos e históricos. Más allá de revelar nuevas fuentes de datos, los nuevos proyectos también pueden descubrir nuevas maneras de interpretar y trabajar con datos existentes. Estos nuevos métodos de interpretación pueden aumentar el valor de usar datos existentes, y, a su vez, ayudar a los individuos y a las comunidades de los que se obtuvieron dichos datos. Además, los participantes

señalaron que los nuevos datos pueden usarse para comprobar, verificar y mejorar los datos existentes. El uso efectivo de datos radica en unir tipos de datos nuevos y existentes. Esto está recogido en los espacios de datos de la UE, un modelo emergente para compartir datos nuevos y existentes, que podría tener un gran impacto en la manera en la que los conjuntos de datos públicos se combinan y usan.

Percepción de datos en términos objetivos

Los participantes señalaron que el hecho de considerar a los datos como “activos” tangibles es, a menudo, un punto central del debate en materia de desarrollo económico, y es percibido como un punto integral en la sociedad de la información. Sin embargo, los datos se moldean y definen por la forma en la que se usan. La conceptualización de los datos como activos genera la necesidad de recopilar y crear constantemente más y más datos.

Además, la naturaleza no fungible de los datos recogidos en bienes comunes digitales es esencial para no considerarlos meramente como propiedad privada o como un activo tradicional. Es posible que, de acuerdo con sus términos específicos de uso, los datos no sean de alta calidad si ponemos el foco en sus atributos objetivos. El uso efectivo de los datos y las razones que justifican su uso son lo que realmente importa.

Recomendaciones principales para los responsables de la formulación de políticas

Basándonos en nuestro programa, hemos formulado las siguientes recomendaciones destinadas, en especial, a los responsables de la formulación de políticas que trabajan en el ámbito de los datos públicos.

1. Definiciones de “datos públicos”

Recomendamos que los responsables de la formulación de políticas reconozcan las dificultades a la hora de definir qué son los datos del sector público o “datos públicos”. Esto incluye sopesar quién es parte de ese “público” (podría haber más de un tipo de público o “públicos”), así como otras cuestiones contextuales y estructurales (podría haber diferencias regionales o medioambientales). Además, recomendamos que los responsables de la formulación de políticas tengan en consideración estas cuestiones junto con los conceptos de control y propiedad de los datos, y que participen en debates públicos sobre cómo usar los datos y las tecnologías, y ayuden al público a entender mejor estos temas.

2. Nivel de comprensión del uso de datos por parte del público

Recomendamos a los responsables de la formulación de políticas que traten de comprender qué es lo que entienden los “públicos” por “datos públicos”, y cómo creen que se recopilan sus datos, quién lo hace y por qué. Esto debería guiar la forma en la que los responsables de la formulación de políticas ayudan al público a entender qué son los datos públicos, quién los recopila y por qué, y cómo se usan y comparten.

3. Valor

Recomendamos que los responsables de la formulación de políticas identifiquen y evalúen el significado del término “valor” con respecto a los datos públicos, y que tengan en consideración la forma en la que los diferentes públicos dan valor a los datos. Un primer paso en este sentido sería identificar qué normas y criterios se usan –y de dónde vienen– para evaluar el “valor” de los datos públicos. Recomendamos

encarecidamente evaluar el “valor” de los datos más allá de su valor financiero y económico, y entenderlo con relación a cuestiones más amplias como el valor social o medioambiental, así como aceptar la complejidad a la hora de tratar estos temas en vez de intentar simplificar y eliminar sus matices.

4. Alfabetización digital

Recomendamos que los responsables de la formulación de políticas intenten mejorar la capacidad del público de entender y contextualizar apropiadamente los datos relevantes a sus áreas y necesidades. Además, recomendamos que los responsables de la formulación de políticas intenten mejorar la comprensión del propio sector público sobre el uso de datos, su significado y contextualización, teniendo en cuenta que el sector público está, a fin de cuentas, compuesto por individuos que pueden no contar con la misma experiencia ni el mismo nivel de comprensión.

5. Datos relativos a la salud, datos financieros y datos relacionados con el sistema de justicia penal

Recomendamos que concretamente para los datos relativos a la salud y para el ámbito de la sanidad, los responsables de la formulación de políticas, expertos e investigadores reconozcan la dificultad de encontrar un equilibrio entre facilitar datos y respetar la privacidad de los datos de los pacientes, así como las dificultades relacionadas con los datos que contengan características que puedan usarse para identificar a individuos. Al mismo tiempo, garantizar la conexión e interoperabilidad de los datos, cuando sea apropiado, es esencial para evitar que los pacientes tengan que repetir lo mismo varias veces a diferentes profesionales de la salud. Sopesar el valor potencial de los datos con los peligros de usar datos privados para el beneficio de los “públicos” es, por supuesto, algo a considerar también cuando se analizan otros tipos de datos sensibles, por ejemplo, datos financieros o datos del sistema de justicia penal. Este tipo de equilibrio es una tarea sumamente especializada. Por tanto, recomendamos que los responsables de la formulación de políticas y expertos en otros sectores de datos públicos aprendan los mecanismos éticos y los estándares de investigación existentes –como los usados en el ámbito de la salud– para diseñar códigos deontológicos más amplios y estándares que ayuden a determinar qué usos de datos son aceptables y cuáles no.

6. Uso compartido de datos

Los responsables de la formulación de políticas y expertos deben reconocer las tensiones asociadas al intercambio de datos, incluyendo desequilibrios de poder y de recursos entre los “públicos” y el Estado, y entre los “públicos” y las empresas. Los responsables de la formulación de políticas también deben buscar formas en las que aumentar el grado de “altruismo digital” en el sector privado para conseguir que actores del sector privado compartan datos con el sector público y el público en general.

7. Cuestiones relacionadas con la IA

Recomendamos a los responsables de la formulación de políticas, expertos e investigadores reconocer el uso cada vez más generalizado de la IA en la generación, análisis y uso de datos (públicos), y tener en consideración sus implicaciones. Esta reflexión debe incluir los costes y beneficios de la IA, cuál es el papel que deberían tener los datos públicos en los ecosistemas de IA (teniendo en cuenta qué es útil y valioso para los “públicos”) y la cuestión de propiedad y control de la IA.



University
of Dundee



scottish universities
insight institute
mobilising knowledge for a better Scotland



University of
Strathclyde
Glasgow