

INFORME DE PILOTAJE ELABORACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN GENERAL SOBRE TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA

Romina Garrido, subdirectora GobLab UAI y coordinadora de pilotos proyecto Algoritmos Éticos.

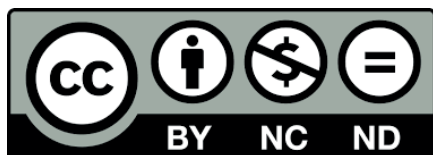
Dusan Cotorás, investigador asociado GobLab UAI y etnógrafo proyecto Algoritmos Éticos.



Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BYNC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Citación sugerida:

Garrido, R. & Cotoras, D. Informe Pilotaje de la Elaboración de la Instrucción General sobre Transparencia Algorítmica, (2023), Santiago de Chile: GobLab UAI / BID Lab.



1. Antecedentes

El proyecto Algoritmos Éticos, Responsables y Transparentes, es una alianza público-privada ejecutada por la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) a través del GobLab UAI, laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno, en colaboración con la Facultad de Ingeniería y Ciencias, la Facultad de Artes Liberales y la Escuela de Comunicaciones y Periodismo de la UAI, con cofinanciamiento de BID Lab, el laboratorio de innovación del Grupo BID.

Su objetivo es generar oportunidades de mercado para empresas de tecnología, especialmente startups y pymes, mediante el desarrollo de sistemas éticos de decisión automatizada y a través de la incorporación de estándares éticos en la formulación, despliegue y adquisición de algoritmos en el sector público chileno.

Una de las entidades socias de este proyecto es el Consejo para la Transparencia, quien se integra como socio al proyecto Algoritmos Éticos a fin de contribuir a los estándares de gestión ética de datos, mediante su proyecto de elaboración de una Instrucción General sobre Transparencia Algorítmica. Las instrucciones generales son instrumentos cuya dictación forma parte de las potestades legales del Consejo, que son jurídicamente vinculantes para los organismos bajo la supervisión de esta entidad. La hoja de ruta para su elaboración incluyó mesas de trabajo con funcionarios públicos de más de 25 reparticiones y la puesta en marcha de un piloto de evaluación de siete sistemas automatizados por parte de cuatro instituciones públicas. El presente documento expone los resultados de este último proceso.



2. Objetivos del pilotaje

Poner en práctica el proceso de publicación de información sobre sistemas de decisiones automatizados y semiautomatizados (SDA o algoritmos en general), recabar aprendizajes que perfeccionen su texto y su implementación posterior; recopilar experiencias, desafíos, dificultades y comentarios sobre la Instrucción General, tanto de su audiencia interna como externa.

3. Metodología

El pilotaje fue convocado en invitación cerrada y su participación fue voluntaria. Específicamente comprendió dos etapas, la primera con una audiencia interna, esto es: los órganos públicos voluntarios que serían futuros sujetos obligados; y la segunda con una audiencia externa, esto es: las entidades impactadas por los algoritmos que serían transparentados. Dentro de la primera etapa, se solicitó la disponibilidad para reuniones preestablecidas y el llenado de una plantilla de forma individual por organización, con el contenido de la información requerida por la Instrucción General en un formato entregado por el Consejo. La revisión de la plantilla se hizo en una reunión también individual. Los comentarios de la audiencia interna se recogieron en la reunión inicial y en la reunión de seguimiento individual. Por otro lado, en la etapa dos, la audiencia externa entregó sus comentarios en un taller diseñado para tal efecto. Finalmente se realizó una reunión de cierre donde se expuso el informe.

4. Algoritmos piloteados e instituciones participantes

	 ALGORITMO	 INSTITUCIÓN TITULAR
1	Cálculo de la Calificación Socioeconómica del Sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales	Ministerio Desarrollo Social y Familia - Subsecretaría de Evaluación Social (SES)
2	Modelo de Caracterización Complementario al uso de la Calificación Socioeconómica	Ministerio Desarrollo Social y Familia - Subsecretaría de Evaluación Social
3	Clasificador Automático de Documentos de titularidad	Ministerio Desarrollo Social y Familia - Subsecretaría de Evaluación Social
4	Cálculo del valor cuota del beneficio Bono por Hijo	Instituto de Previsión Social (IPS)
5	Solicitud Asignación por Muerte	Instituto de Previsión Social
6	Sistema RANDOM para la elección de Veedores o Liquidadores	Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SUPERIR)
7	Clasificador de materia y submaterias	Superintendencia de Salud (SS)

5. Contenido de la información a publicar

La información acordada para su publicación fue la siguiente:

- Identificación de los sistemas algorítmicos utilizados, lo que incluye su nombre, identificador interno, versión del SDA, titularidad de los derechos del sistema, nombre del tercero proveedor, un enlace a ese tercero proveedor individualizando y fecha de versión del SDA.
- Servicios, programas, beneficios o programas que usan el sistema, incluyendo nombre del servicio y su descripción, enlace a Chileatiende, nombre del SDA asociado e identificador, nombre de la unidad que usa el sistema, canal de consultas acerca del sistema, enlace

a sitio web que contenga mayor información del servicio y la normativa que lo establece (tipo de acto, denominación, número, fecha y enlace).

- Aspectos de funcionamiento del sistema, incluyendo el nombre del SDA y su identificador, el objetivo del algoritmo, una descripción de la lógica de su operación, si este utiliza datos personales y las categorías de datos utilizados, si el algoritmo perfila o categoriza a las personas y los perfiles o categorías existentes, si existe una vía de reclamación, entre otros aspectos.

Esta información estuvo disponible por un plazo aproximado de 15 días en cada portal de transparencia activa de las instituciones voluntarias participantes.

6. Comentarios de la audiencia interna

Los comentarios de los organismos públicos participantes en la etapa grupal inicial se centraron en las aclaraciones, desafíos y posibles dificultades de esta nueva regulación. Se preguntó si la obligación de actualización mensual incluye las decisiones individuales tomadas y si finalmente el objetivo de la Instrucción General era llegar a la transparencia de las decisiones particulares, esto es, a las referida a casos concretos de impacto. Se menciona que una eventual transparencia individual abriría la puerta para el análisis de casos concretos, aunque este no sea el objetivo de la Instrucción General en una primera etapa, pudiendo judicializarse solicitudes de acceso a la información, tal como ha sucedido en derecho comparado. La apertura general de los algoritmos podría generar peticiones masivas de información, eventualmente inabordables para las instituciones públicas. Derivado de lo anterior, también hubo preocupación respecto a las decisiones ya tomadas por un sistema en funcionamiento y las posibilidades de su revisión.

Se indicó que la publicidad de la información aumentaría la exposición de las entidades públicas en aspectos de su funcionamiento interno, incrementando al mismo tiempo el descontento de las personas hacia el Estado y la toma de decisiones bajo su responsabilidad. Se indicó que la normativa es una puerta que se abre para muchas interpretaciones y que los límites del acceso a la información no serían claros.

En tercer lugar, hay preocupaciones sobre cuál sería el referente o experiencia consolidada a seguir en legislación o experiencia comparada sobre publicidad algorí-

mica. Luego también hay dudas sobre los propósitos de la publicación de los algoritmos, puesto que esta información se considera de contenido técnico sin mayor utilidad o aporte para el ciudadano.

Finalmente, se plantea el potencial conflictivo de una apertura algorítmica respecto de sistemas que, en su diseño, no debían ser abiertos. Es decir, sobre sistemas donde nunca se tuvo a la vista consideraciones de transparencia, porque no se estimó un requisito relevante o necesario.

La etapa individual situó los comentarios en desafíos más específicos de implementación, como aquellos casos en donde una entidad pone a disposición un algoritmo que funciona como un componente dentro de un sistema mayor de otra entidad y los límites de las obligaciones de informar para ambas entidades. También fue posible verificar que un reto importante será la coordinación interna para disponibilizar la información. En efecto, se verificaron errores formales, dificultades para llevar conceptos muy técnicos propios del negocio y descripciones incompletas. Resultó confuso para algunos si la información es sobre algoritmos o sistemas, entendido los primeros como un componente de estos últimos.



7. Comentarios de la audiencia externa

Con el propósito de evaluar claridad, comprensión y utilidad de la información disponible en la plataforma de transparencia activa se convocó a un grupo de usuarios a participar en un taller. En total se logró convocar a un total de 10 asistentes organizados en dos grupos: uno compuesto por usuarios con una comprensión especializada sobre los desafíos éticos en materia de transparencia algorítmica; y otro integrado por representantes de organizaciones ciudadanas con un menor grado de familiaridad sobre la información ofrecida. Cada grupo entregó sus impresiones de manera independiente, buscando reducir la brecha de conocimiento entre los participantes, lo cual podría llegar a inhibir su disposición durante la conversación. Por otro lado, la consulta se focalizó en la evaluación de algoritmos concretos antes que una exposición sistemática de contenidos.¹

El grupo integrado por especialistas coincide en que la iniciativa supone un avance significativo en términos de transparencia si se compara con las experiencias conocidas hasta la fecha. La información disponible fue calificada como “extremadamente valiosa” o “indiscutiblemente un progreso” entre algunos participantes que reconocieron sentirse “gratamente sorprendidos” debido al alcance reportado en términos de identificación, contexto y método de aplicación de los algoritmos en servicios públicos. A pesar de que los participantes reconocen la utilidad y claridad de la información, advierten algunos aspectos que podrían enmendarse si se pretende extender su alcance a distintos perfiles de usuarios.

El primero de tales aspectos problemáticos es el procesamiento de información considerada relevante para efectos de poder caracterizar al algoritmo que se utiliza, entender cómo se conforma y se produce su funcionamiento, pero con un rigor técnico demasiado alto para la comprensión del público general. Por lo mismo, recomienda explicitar “cómo se genera el cálculo” en la planilla de información con algún material visual de apoyo adicional.

En segundo lugar, se sugiere poner a disposición información previa relacionada con “aspectos de desarrollo” y protocolos administrativos para el uso de los algoritmos orientados a un perfil de usuario con conocimientos avanzados. Lo anterior puede llevar a experiencias que califican como “frustrantes”, especialmente al acceder a la fórmula de algoritmos que no funcionan a pesar de ser aplicados por profesionales con las competencias requeridas. Por otro lado, algunas categorías relacionadas con la información de entrenamiento, validación y prueba del algoritmo no fueron comprendidas o terminaban siendo ambiguas.

En cuanto a las sugerencias realizadas al formato de exposición de la información se destacan observaciones relativas a la clasificación de los datos. Algunos consideran pertinente sumar la categoría de ‘datos abiertos’ además del concepto de ‘datos personales’ para fines de investigación y detección de compras públicas dudosas.

¹ En particular, el primer grupo evaluó la información relativa al “Cálculo de Calificación Socioeconómica de responsabilidad” de la SES, mientras el segundo grupo se encargó del algoritmo de “Bonificación por Hijo Nacido Vivo” y el algoritmo de “Nominación”, del IPS y la SUPERIR.

A su juicio, esto sería un aporte para fortalecer la rendición de cuentas relacionada con el tratamiento de información en el Estado.

El grupo de usuarios provenientes de organizaciones de la sociedad civil destaca –al igual que en el caso anterior– la utilidad de la información entregada y agradece los esfuerzos realizados por el CPLT en esta dirección. Sin embargo, en este segmento se presentan mayores dificultades para comprender las categorías que organizan la información presentada, en conjunto con sugerencias orientadas a reducir su nivel de complejidad.

En primer lugar, se reconoce la utilidad de la información en términos de transparencia para la toma de decisiones que afectan a la ciudadanía. No obstante, persisten algunas brechas de conocimiento relacionadas con la educación de los usuarios cuando se ven enfrentados al lenguaje propuesto. Desde su experiencia personal, algunos reconocen “[no haber entendido] nada la primera vez que vi la página”. Además, no comprendieron la categoría designada para ciertos campos que “por sí mismo, para un ciudadano o ciudadana, no se explica”. Otros proponen dar prioridad a la visibilidad de la información en el Portal de Transparencia del Estado y favorecer su lectura detallada evitando su inclusión en espacios reducidos.

En base a lo anterior, el grupo elaboró una serie de propuestas para subsanar estos problemas. Por ejemplo: “un espacio dentro del sitio que pudiese disponer un diccionario con las descripciones de cada campo”.

O bien, incluir ventanas emergentes y cápsulas con información complementaria para su caracterización. Lo cual reviste de especial relevancia en tanto supone la incorporación de “conceptos nuevos” en torno a los cuales no cuentan con suficiente familiaridad. En este sentido, el uso de siglas o conceptos “hace muy difícil el manejo para cualquier ciudadano que pueda acceder si no tiene ese vocabulario técnico previamente adquirido.” Por lo mismo, estiman recomendable “bajar el lenguaje técnico a un lenguaje sencillo que cualquier persona pueda interpretar”.

A pesar de valorar la utilidad de la información disponible para transparentar la toma de decisiones, nos advierten sobre la necesidad de esclarecer su alcance: “en caso contrario, las expectativas pueden ser muy altas para posteriormente darme cuenta de que llegan a cierto nivel de transparencia”. Esto debiese ser explicitado dentro de los objetivos propuestos para el uso de la información en tanto puede generar confusiones acerca de la utilidad esperada para el público general.

Finalmente, todos los participantes compartieron sus valoraciones con respecto a la idea de Transparencia Algorítmica destacando positivamente como un elemento que contribuye a velar por sus intereses y necesidades como ciudadanos. La comprensión de la información, por parte del público general se instala como el gran desafío a futuro a partir de los resultados de la presente evaluación.

8. Comentarios finales

Para todos quienes participaron en este pilotaje, tanto servicios públicos como los grupos que entregaron retroalimentación, es innegable que esta iniciativa supone un avance significativo en términos de transparencia. Sin embargo, también la apertura de los algoritmos constituye un reto que debe abordarse desde varias perspectivas para una implementación exitosa. Así, en aspectos de forma deben existir instrucciones de llenado de información lo más claras posibles independiente de la normativa, las que deberían incluir recomendaciones sobre la conformación de roles o equipos que serían necesarios para un cumplimiento coordinado, evitar el uso de siglas o tecnicismos e incluir un glosario, abordar los desafíos del lenguaje claro poniendo atención en descripciones cargadas a lo técnico o de un excesivo lenguaje legal. En aspectos más de fondo será muy necesaria la sensibilización, puesto que las resistencias a mayor apertura de información constituyen una realidad. Esto debe incluir el alineamiento de esta iniciativa con políticas gubernamentales más amplias como la Estrategia Nacional de IA.

