

Consideraciones críticas sobre el borrador de la Política Nacional de Inteligencia Artificial

Derechos Digitales es una organización basada en Chile, independiente y sin fines de lucro, fundada en 2005 y que tiene por misión la defensa, promoción y desarrollo de los derechos humanos en el entorno digital en América Latina, mediante el estudio, la difusión de información, y la incidencia en políticas públicas y prácticas privadas, para propiciar un cambio social en torno al respeto y dignidad de las personas.

A continuación presentamos una serie de consideraciones respecto al documento borrador de la Política Nacional de Inteligencia Artificial motivada en la experiencia y conocimiento acumulado por nuestra organización trabajando en estas materias a nivel internacional.

En efecto, Derechos Digitales se encuentra vinculada permanentemente los debates de los impactos de las nuevas tecnologías en el ejercicio de derechos fundamentales, a través de los mecanismos del derecho internacional de los derechos humanos. Entre ellas, las propiciadas por la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), a través del B-Tech Project,¹ y otras instancias que buscan generar guías para las empresas en el desarrollo de tecnologías que como la inteligencia artificial (IA), impactan crecientemente en el ejercicio de derechos humanos. En este contexto, nuestra Directora Ejecutiva fue invitada por la Oficina de la Alta Comisionada a representar las perspectivas de la sociedad civil del sur global en la 44^o Sesión del Consejo de Derechos Humanos, que tuvo lugar el 8 de julio de 2020, en la cual se desarrolló un panel de discusión sobre los impactos, las oportunidades y los desafíos de las tecnologías digitales emergentes con respecto a la promoción y protección de los derechos humanos. En esta misma línea, el 4 y 5 de agosto de 2020 participamos en la Consulta Regional sobre principios éticos para la Inteligencia Artificial, convocada por la UNESCO, y nos hemos mantenido vinculados al proceso de elaboración de recomendaciones en la materia encabezado por dicho organismo.² Por último, desde el año 2019, nuestra directora ejecutiva forma parte del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud en inteligencia artificial y salud, encargado de emitir durante este año un set de recomendaciones para la implementación futura de este tipo de tecnologías en el campo de la salud, y que se encargó de emitir guías específicas durante el 2020 para el uso de tecnologías en el contexto de pandemia.³

¹ Ver <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/B-TechProject.aspx>

² Ver <https://es.unesco.org/artificial-intelligence/ethics>

³ Ver "Consideraciones éticas para guiar el uso de tecnologías digitales de proximidad para el seguimiento de contactos COVID-19", https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332200/WHO-2019-nCoV-Ethics_Contact_tracing_apps-2020.1-eng.pdf

Es a la luz de esta experiencia relatada, y habiendo participado activamente de las diversas etapas de consulta pública al documento de propuesta de la Política Nacional de Inteligencia Artificial, que si bien felicitamos la iniciativa de apertura y búsqueda de participación de la ciudadanía en formular comentarios a la misma, también hacemos ver con preocupación que el mecanismo dispuesto para formular comentarios al borrador no permite transmitir el análisis comprensivo del mismo, generando restricciones a la posibilidad de que los aportes resulten sustantivos. Pese a las limitaciones antes anotadas, en el espíritu de aportar en forma consistente con el proceso, Derechos Digitales ofreció sus respuestas dentro de plazo a las preguntas planteadas en la encuesta ofrecida como consulta pública por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

No obstante lo anterior, en el entendido de que durante todo el proceso ha existido apertura, tanto del Ministerio de Ciencia y Tecnología, como de su Comité de expertos para el diseño de la Política de Inteligencia artificial, a recibir aportes desde la sociedad civil, es que aquí ofrecemos los comentarios adicionales a la estructura y contenido de la Política Nacional de Inteligencia Artificial, cuya formulación adecuada se vio limitada por el formato restringido ofrecido para la consulta pública.

En primer lugar, apuntamos a cuestiones propias a la estructura del documento, para luego señalar elementos que nos parecen problemáticos en la propia conceptualización de la Política, para finalizar con una revisión crítica del proceso de participación ciudadana desplegado.

1. SOBRE LA ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

- a. *No se verifica una relación suficientemente articulada entre el objetivo general propuesto, los principios y los objetivos por área que articulan el documento borrador.*** Así, por ejemplo, el primer principio (IA con centro en las personas) señala que “la política estará orientada a que las personas tengan una mejor calidad de vida”, cuestión que no se deduce del objetivo general. Entonces, ¿la Política está orientada a mejorar la calidad de vida de las personas o a empoderar el país? Además, la propia redacción del Objetivo General no se orienta hacia empoderar agentes, sino un concepto abstracto como país, omitiendo toda eventual -y comprensible- problemática de comprensión de los diversos intereses dentro del país, algunas veces incluso en potencial conflicto o con diferentes orientaciones. Resulta relevante verificar la coherencia entre los principios y los objetivos, por una parte, y las acciones propuestas, por la otra, así como garantizar que en todos los casos la Política se oriente al beneficio del ejercicio pleno de los derechos de las personas.

- b. La acciones prioritarias no resultan suficientemente claras y desarrolladas.** La estructura del documento, que supone un número determinado de acciones que favorezcan el desarrollo de los principios expuestos mediante los objetivos listados, no es clara en puntualizar propiamente qué es lo que constituye una acción en su marco. Por ejemplo, en la página 23, la primera acción prioritaria del objetivo 1.1.1 es “Formación de alianzas en Sudamérica e implementación de proyectos de importancia regional” y su bajada inicial es “Se impulsarán múltiples iniciativas lideradas por la Subsecretaría de Comunicaciones”. De esta forma, la acción prioritaria es impulsar múltiples iniciativas, lo que resulta contradictorio.

Lo esperable sería que cada acción prioritaria estuviera clara y sucintamente descrita, indicando el agente o institución pública, privada o su interrelación requerida para alcanzar el objetivo propuesto; indicando además un plazo estimado para el desarrollo de la acción. Sobre este punto, por ejemplo en el objetivo 2.5, se señala como horizonte temporal el año 2030. No resulta comprensible que exista tal horizonte sólo para algunos ámbitos de la Política. Ejemplos de cómo estas acciones pueden presentarse en forma más clara y precisa pueden encontrarse en documentos como los Planes de Acción de Gobierno Abierto desarrollados por el gobierno chileno con participación de múltiples partes interesadas, que consideran una estructura de compromisos, responsables y plazos comprometidos.⁴

- c. Aspectos éticos y normativos: el enfoque de derechos humanos debe estar en el centro.** El tercer eje incluye tanto los aspectos éticos y normativos como las consecuencias de la implementación de proyectos de IA. En este punto nos resulta relevante distinguir aquellas cuestiones que pueden orientar o normar el desarrollo de la tecnología, de aquellas reglas necesarias para gobernar sus efectos e impactos.

Nuestra sugerencia, entonces, es situar el componente normativo como un factor habilitante para el despliegue de proyectos que incluyan IA. Partimos de la premisa de que el marco legal establece restricciones vinculantes, operando así como un elemento determinante para la aplicación legítima de las tecnologías en cuestión. Es importante considerar, adicionalmente, que en estas materias existe una serie de normativas internacionales, como el marco internacional de derechos humanos, que establecen obligaciones al respecto y que es requerido considerar a la hora de implementar este tipo de tecnologías.

⁴ Ver <https://www.ogp.gob.cl/>

El marco propuesto por la Política debe partir por reconocer que la tecnología, específicamente la IA, no puede resolver los problemas sociales, económicos y políticos por sí sola. Gran parte de los problemas que los principios éticos buscan abordar provienen de la peligrosa idea del solucionismo tecnológico: la noción de que la tecnología puede resolver problemas que los sistemas sociales y políticos no pueden. Un examen detenido del contexto social, económico y político en el que se inserta la tecnología, así como quién la controla y define sus reglas son inevitables para una Política como esta; de ahí, entonces, la importancia del diagnóstico para su configuración, cuestión que abordaremos más adelante.

Los principios éticos no son marcos acordados universalmente como los derechos humanos, y estos últimos son igualmente aplicables a los desarrollos tecnológicos, como han declarado muchos organismos de la ONU en los últimos años. La Política debe ir en la dirección de buscar cómo crear de manera efectiva un modelo de gobernanza de la IA para la protección y promoción de los derechos humanos en consistencia con los compromisos adquiridos por Chile en esta materia. Debe hacerse hincapié en la necesidad de que todos los actores involucrados en el desarrollo de la IA, no solo los responsables políticos, sino también las empresas privadas que colaboren en ese desarrollo o comercialicen tecnologías de IA, deben ser responsables por la protección de los derechos humanos.

Por último, sería importante integrar el componente de género como una orientación vertebral del desarrollo de la Política íntegramente, a través de una más clara implementación del principio de “IA inclusiva”. Así, por ejemplo, se podrían vincular las acciones de promoción de la investigación en IA *con* perspectiva de género, cuestión que en el documento borrador se articularía a partir de dos objetivos distintos.

2. RESPECTO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN QUE SUBYACE A LA POLÍTICA

- a. *En relación al diagnóstico que orienta la Política.*** Resulta importante considerar los elementos contextuales que justifican el diseño de la Política, como los señalados en las páginas 10 y 11. Sin embargo, en más de una oportunidad el documento da cuenta de la necesidad de contar con indicadores (ya sea de producción vinculada a procesos de IA o de desarrollo de proyectos de investigación en el área) y se menciona, además, indicadores como el Oxford IA Readiness Index. Consideramos que tales elementos debieran ser constitutivos del diagnóstico que justifica la existencia de la Política; es

necesario plantear con mayor claridad cuál es el estadio de desarrollo y aplicación de las tecnologías de IA conocido a la fecha en el país, como condición de posibilidad para identificar las brechas que orientarían el desarrollo de las acciones prioritarias. La sección de justificación denominada Por qué Chile necesita una Política de Inteligencia Artificial debiera contar con un diagnóstico acabado de la situación nacional en la materia.

- b. *Respecto a la aproximación hacia las tecnologías de Inteligencia Artificial.*** El borrador de la Política se articula principalmente desde una postura que se orienta hacia el favorecimiento de nuevos proyectos de IA en el país. Ello no es necesariamente equivocado, pero a falta de un diagnóstico sistemático (anotado más arriba), aparece como tecno-optimismo antes que como la constatación de una necesidad que demande la acción estatal. Aun cuando se considera que “La IA configura un sistema sociotécnico en que su avance está condicionado y condiciona, al mismo tiempo, el desarrollo de la sociedad en general” (p. 11) tal conceptualización no es integrada en el desarrollo del documento a través de una mirada crítica de la tecnología y su interacción con seres humanos.

Muestra de este optimismo ante la IA es lo que se señala en la página 50, objetivo 2.5, donde se considera el programa Alerta Niñez como un caso exitoso de aplicación de IA en la función pública. Huelga señalar que es dudoso el carácter de IA de tal dispositivo y que, sobre todo, no existe evaluación pública del programa en cuestión, haciendo imposible sostener su eventual éxito.

3. EN RELACIÓN AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- a. *Respecto al uso de formularios en línea.*** Aun cuando el uso de formulario online de corporaciones como Google puedan ser de fácil usabilidad, el método de recolección de información en un proceso de consulta ciudadana resulta determinante respecto del tipo de resultados obtenidos; y seguidamente, puede también influir en la legitimidad del proceso. En este sentido, la limitación a 1.500 caracteres para comentarios resulta totalmente insuficiente para el debido exámen crítico de las propuestas señaladas. Es llamativo el cambio en el mecanismo de participación respecto de la primera etapa del proceso, a través de un formulario en un archivo de texto, versus el utilizado en esta segunda etapa de consulta pública.

En tal sentido, recordamos que los mecanismos de participación dispuestos para la ciudadanía no pueden ser diseñados de tal forma de convertirse en

meras formalidades a satisfacer, sin que den espacio para interacciones sustantivas con los tomadores de decisiones dentro de la administración. Es por ello que si bien una plataforma digital de interacción en muchos casos puede tener ventajas en su simplicidad de acceso, debe considerarse que existan formas complementarias de poder efectuar aportes sustantivos que no puedan ser capturados por las limitaciones de espacio y de formulación de preguntas específicas que una herramienta pre-determinada como la utilizada.

- b. *Sobre la utilización de escalas Likert.*** En línea con el punto anterior, la utilización de escalas de medición de acuerdo con los principios y objetivos propuestos resulta abiertamente equivocada. Es importante señalar que uno de los problemas de las escalas Likert radica en su sesgo hacia la alternativa intermedia⁵, cuestión que a efectos de la evaluación de principios de una política pública supone un riesgo que debiera haber sido considerado en el diseño del instrumento de participación. En muchos casos puede haber acuerdo con el concepto presentado, pero completo desacuerdo en el sentido de su formulación propuesta, y ello no es adecuadamente capturado por estas escalas.
- c. *En relación a los alcances de la consulta ciudadana.*** Tanto en la primera etapa del proceso como en la que acaba de concluir, no se consideró ofrecer la posibilidad de problematizar la estructura propuesta para el documento, cuestión que sí sugiere -como hemos mostrado en estos comentarios- la necesidad de una revisión crítica, en razón de los problemas de coherencia que se aprecian entre los diversos objetivos y acciones consideradas, y que se reseñan más arriba.

Quedamos a su disposición para expandir o aclarar los comentarios presentados a través de este documento, para lo cual pueden contactar a Patricio Velasco <patricio@derechosdigitales.org> o J. Carlos Lara <jc@derechosdigitales.org>

⁵ Ver p.42 y siguientes en Matas, Antonio. "Diseño Del Formato De Escalas Tipo Likert: Un Estado De La Cuestión." *Revista Electrónica De Investigación Educativa* 20.1 (2018): 38-47. Web