



## MENSAJES PRINCIPALES

# Datos para una vida mejor

## Los datos, una espada de doble filo

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor*, se procura responder dos preguntas fundamentales. Primero, ¿cómo pueden contribuir los datos a alcanzar los objetivos de desarrollo? Segundo, ¿qué tipo de mecanismos de gestión se necesitan para respaldar la formulación y el uso de datos de forma segura, ética y confiable, y al mismo tiempo asegurar un acceso equitativo al consiguiente valor agregado?

Las innovaciones tecnológicas recientes han dado lugar a un aumento masivo de la disponibilidad de datos detallados en tiempo real. Estas innovaciones crean nuevas oportunidades para mejorar el desempeño económico de las empresas; fortalecer la gestión del estado, y aumentar la participación ciudadana. Al mismo tiempo, se pueden reorientar datos acumulados en el sector privado con el fin de mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Los datos pueden mejorar la vida a través de múltiples vías. Los Gobiernos pueden utilizar los datos para mejorar el diseño de programas y políticas públicas, así como la focalización de recursos hacia personas y zonas marginadas. El sector privado puede aprovecharlos como base para nuevos modelos de negocio de plataforma que estimulan la actividad económica y favorecen el comercio internacional de servicios. Y las personas, empoderadas por los datos, pueden tomar mejores decisiones gracias a la disponibilidad de más información y conocimientos y exigir una rendición de cuentas a los Gobiernos (véase el gráfico 1, donde los impactos positivos están señalados en verde).

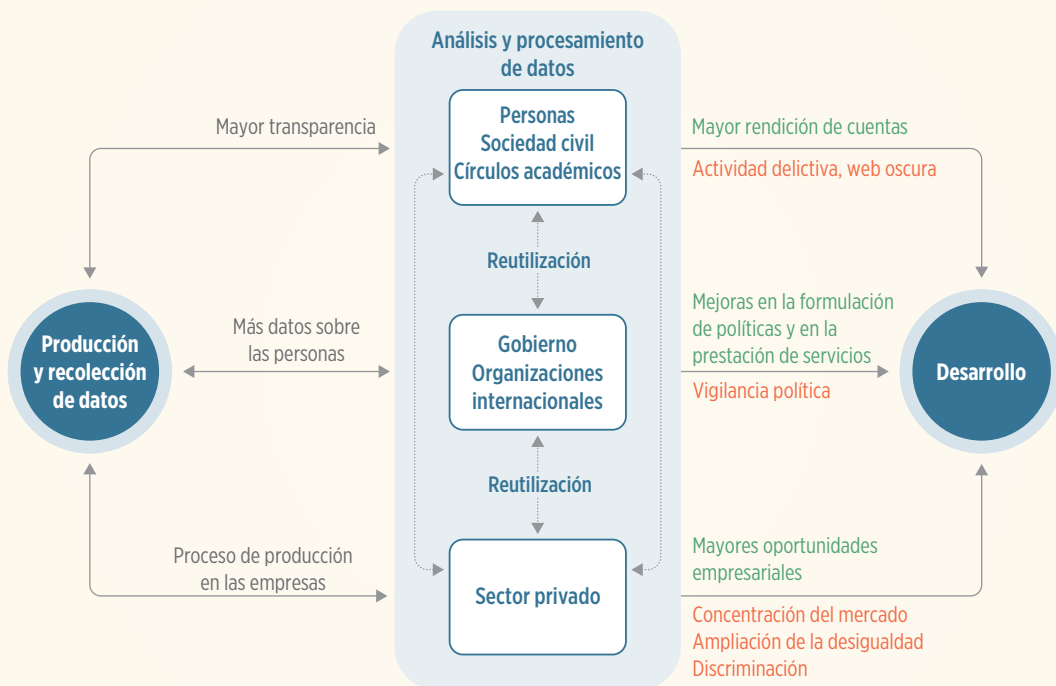
Los datos generan un valor económico y social que puede multiplicarse a través de su reutilización y adaptación a nuevos usos. Sin embargo, las economías de escala en el análisis de datos crean incentivos para su acumulación, lo que puede conducir a la concentración de poder económico y político. Este acaparamiento impide la reutilización de los datos e imposibilita que estos alcancen todo su potencial para el desarrollo. Al

mismo tiempo, da lugar a posibles abusos de los datos personales. En ese sentido, cada día van aumentando las preocupaciones sobre los riesgos relacionados con el uso indebido de los datos, así como las desigualdades en cuanto a la posibilidad de acceder a ellos. Todos estos elementos han ido disminuyendo progresivamente el entusiasmo en torno al potencial de los datos para fomentar el desarrollo económico y social.

Existen distintas maneras de abusar de los datos. Por ejemplo, un Gobierno podría aprovecharse de los datos personales para ejercer una vigilancia política sobre la población o para discriminar a determinados grupos sociales. Al mismo tiempo, la empresa privada podría explotar el poder de mercado que otorgan los datos para manipular a sus clientes. Por su parte, los ciudadanos podrían acceder a datos de manera ilegal para fines delictivos (en el gráfico 1, los impactos negativos se muestran en rojo).

Los mecanismos de gestión para abordar tales inquietudes aún se encuentran en sus primeras etapas, especialmente en los países de ingreso bajo. Los marcos jurídicos y normativos relacionados con los datos están incompletos. Por una parte, los países carecen de mecanismos de seguridad y protección de datos (tales como la ciberseguridad, la protección de datos personales y las normas para regir el flujo de datos entre países). Por otra parte, no cuentan con suficientes medidas para agilizar el intercambio de datos entre distintos actores (tales como las licencias abiertas y las normas técnicas de interoperabilidad) y así facilitar su aprovechamiento. Aun cuando existen las instituciones regulatorias correspondientes, no siempre cuentan con la capacidad administrativa necesaria, la autonomía en la toma de decisiones o los recursos financieros adecuados para respaldar la implementación de los marcos normativos y exigir su debido cumplimiento.

La pandemia de COVID-19 es un ejemplo oportuno de los desafíos que surgen a la hora de encontrar un equilibrio entre el uso de los datos para promover los objetivos de salud pública y controlar la propagación del virus, por un lado, y la necesidad de impedir la

**Gráfico 1 Tres vías por las cuales los datos pueden fomentar el desarrollo**

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2021.

Nota: Los impactos positivos se muestran en verde; los impactos negativos, en rojo.

utilización indebida y perjudicial de esa información, por el otro. En algunos casos, se han aprovechado los registros de llamadas de teléfonos móviles (creados en el sector privado) para permitir a las autoridades de salud pública la identificación y el rastreo de quienes se ven expuestos a personas infectadas. Para prevenir el uso indebido de esos datos, varios países han tenido que reforzar sus marcos normativos mediante legislación de emergencia que establece o refuerza las normas de protección de los datos personales correspondientes.

## Hacia un nuevo contrato social para los datos

A fin de abordar estas inquietudes, en el Informe sobre el desarrollo mundial 2021 se presentan cinco recomendaciones de alto nivel: 1) adoptar un nuevo contrato social que 2) fomente la utilización y reutilización de los datos para multiplicar su valor; 3) permita un acceso más equitativo a los datos y sus beneficios económicos y sociales; 4) aumente la confianza a través de garantías que protejan a las personas contra el uso indebido de los datos, y 5) establezca las bases de un sistema nacional integrado de datos.

**Adoptar un nuevo contrato social para los datos.** Para superar los desafíos que actualmente presenta la gestión de datos, es necesario forjar un nuevo contrato social. Este contrato permitiría la utilización y reutilización de los datos para generar un valor económico y social, al tiempo que garantizaría un acceso equitativo al valor agregado y fomentaría la confianza porque los participantes estarían protegidos contra cualquier uso indebido de los datos (véase el gráfico 2). Actualmente, los países de ingreso bajo sufren la mayor desventaja en todos estos aspectos. Por un lado, suelen carecer de la infraestructura y los sistemas necesarios para recopilar y acceder a los datos. Por otro lado, tampoco poseen los marcos institucionales y normativos necesarios para asegurar la confianza en los sistemas de datos. Al mismo tiempo, no disponen de la escala económica para competir en los mercados de negocios de plataforma ni de la voz política para influir en el diseño del nuevo marco normativo para los datos a nivel mundial. Este nuevo contrato social se debe forjar tanto a nivel nacional como internacional.

- **A nivel nacional.** Los Gobiernos deberían entablar diálogos con los ciudadanos, los distintos actores de la sociedad civil, los círculos académicos y el

sector privado, a fin de acordar las reglas del juego para una utilización segura de los datos que promueva el bien público.

- *A nivel internacional.* Como los negocios de plataforma son de alcance global, resulta imprescindible una cooperación internacional más estrecha sobre los datos para armonizar los marcos regulatorios y coordinar las políticas, ya sea a nivel bilateral, regional o mundial.

**Fomentar la utilización y reutilización de datos para multiplicar su valor.** Utilizar datos para un determinado propósito no disminuye el valor que pueden aportar mediante su posterior reutilización para otro propósito. Por ese motivo, las iniciativas de datos abiertos, así como los esquemas que facilitan el intercambio de datos entre un mayor número de usuarios, incrementan el impacto potencial de los datos en los procesos de desarrollo. Asimismo, armonizar definiciones, normas y clasificaciones —es decir, garantizar la interoperabilidad de los datos— aumenta las sinergias entre diversas fuentes de datos. Gran parte de la reciente “explosión” de datos nuevos proviene de la digitalización de las operaciones de las empresas. Si estos datos se combinaran con las fuentes tradicionales —como los censos, las encuestas nacionales, los datos administrativos de los Gobiernos y los datos producidos por las organizaciones de la sociedad civil—, se podría aumentar en gran medida la cobertura y frecuencia de los datos. Esto permitiría ofrecer evaluaciones más oportunas y específicas de programas estatales y contribuiría a la formulación de políticas públicas. Para hacer realidad dicho valor, se requieren cambios tanto en la mentalidad de los actores como en el diseño de los marcos regulatorios correspondientes.

- *Cambiar la mentalidad.* Los estratos gerenciales deberían asignar más importancia a los datos y enfocarse no tanto en la generación de datos de un solo uso, sino cada vez más en la ampliación del acceso, la reutilización y el análisis de los datos, ya sean nuevos o existentes.
- *Cambiar los marcos regulatorios.* Se necesitan reglas y normas para facilitar y homologar la integración de distintas fuentes de datos. Esto permite aprovechar sinergias en el análisis de diversos datos y permitir su transferencia de manera ágil y segura entre las partes, ya sea a nivel local o internacional.

**Permitir un acceso más equitativo a los beneficios que generan los datos.** Existen grandes desigualdades en cuanto a la capacidad de producir,

**Gráfico 2 El contrato social para los datos**



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2021.

utilizar y aprovechar los datos, tanto entre países ricos y pobres como entre los habitantes ricos y pobres de dichos países. Habitualmente, las personas pobres no se ven plenamente reflejadas en las bases de datos del sector público ni en los datos captados por las empresas privadas. Al mismo tiempo, muchos países pobres carecen de capacidad estadística y conocimiento técnico sobre el manejo de los datos. También les falta la infraestructura necesaria para transmitir rápidamente su propio tráfico de datos a través de internet y acceder de manera asequible a servicios modernos de almacenamiento de datos y computación en la nube. Su reducida escala económica limita además la disponibilidad de datos para desarrollar la inteligencia artificial (aprendizaje automático) y dificulta el surgimiento de empresas locales de plataforma que puedan ser competitivas a nivel mundial. A fin de lograr mayor equidad en el sistema mundial de datos, se requieren esfuerzos para abordar ambos desafíos.

- *Equidad entre personas.* Las personas marginadas necesitan estar mejor representadas en los sistemas de datos, así como contar con un mayor acceso a infraestructura de banda ancha y recibir la capacitación necesaria para poder participar en la economía de los datos. Al mismo tiempo, el costo de los servicios de infraestructura debe mantenerse en niveles accesibles mediante la promoción de la competencia en la prestación de servicios y el diseño oportuno del marco regulatorio.



- 

- *Proteger a las personas.* Se necesitan medidas para reforzar la protección no solo en el caso de los datos personales, sino también en la categoría más amplia de los datos personales identificables, que permiten deducir la identidad de las personas (y, a veces, de determinados grupos sociales) a través del análisis estadístico de datos que no sean estrictamente personales (por ejemplo, datos derivados de teléfonos celulares).
- *Proteger los sistemas.* Los países deben proteger la infraestructura y los sistemas que permiten el flujo de datos; para ello, es importante prestar más atención al fortalecimiento de las regulaciones de ciberseguridad, que suelen ser deficientes y no siempre están respaldadas por instituciones de implementación adecuadas.

Un SNID funciona bien cuando incorpora explícitamente la producción, la protección, el intercambio y el uso de datos en la planificación y la toma de decisiones e integra activamente a las diversas partes interesadas —las personas, la sociedad civil, los círculos académicos y los sectores público y privado— en el ciclo de vida de los datos y en las estructuras de gestión del sistema. A fin de realizar esto, se necesita financiamiento adecuado e incentivos para producir, proteger y compartir los datos. Se requiere también una mayor inversión en capital físico y humano para mejorar la gestión de datos, habilidades específicas en materia de análisis y seguridad de los datos, así como un mayor conocimiento del tema por parte del público en general. De acuerdo con sus puntos de partida específicos, los países deberán trabajar gradualmente hacia la consecución de este objetivo.

- *Establecer las bases.* Un SNID debe estar basado en un enfoque deliberado y colaborativo que involucre a todo el Gobierno en la gestión de datos. Es fundamental promover una firme cultura del uso de los datos que genere demanda de información confiable y creíble.
- *Construir a partir de las bases establecidas.* Los países deberían proceder por etapas para crear sistemas integrados de datos que se adapten a sus condiciones locales específicas y se ciñan a su nivel de madurez institucional. Lo que funciona bien en un contexto puede no ser adecuado en otro.

La comunidad internacional se encuentra en un momento crítico. Algunos están cada vez más convencidos de que los datos son una “manzana de la discordia”, debido a que su correspondiente valor agregado se obtendría a expensas de sacrificar derechos humanos y a que los beneficios continuarían sin llegar a la gran mayoría. Otros ven en los datos un potente motor del progreso económico y social, siempre y cuando se incorporen garantías de protección que generen confianza en los sistemas de datos, así como reglas de juego que permitan una participación igualitaria en los beneficios. ¿Cuál de estas opiniones contrapuestas prevalecerá? Todo depende de que los esfuerzos —tanto nacionales como internacionales— permitan establecer un marco institucional y regulatorio que esté a la altura de los desafíos. Forjar un nuevo contrato social para los datos —basado en principios clave como el valor, la confianza y la equidad— es lo que, en definitiva, puede conducir a un resultado favorable.