

Construyendo bases sólidas de información para invertir en resultados

James Mansell

Consultor

Resumen /

La reutilización e integración de datos administrativos puede llevar a un Estado mucho más centrado en los ciudadanos y en los resultados efectivos. Sin embargo, hacerlo requiere un cambio radical. El aparato estatal de Nueva Zelanda ha estado realizando una serie de experimentos adaptativos en la búsqueda del valor sin debilitar la confianza entre el Estado y sus ciudadanos. Algunos han sido exitosos, como la conformación de una infraestructura de datos integrados para usos no personalizados, y otros más inciertos, en particular en el ámbito de los usos personalizados de información. La nueva capacidad de integrar y reutilizar datos para tomar mejores decisiones, así como la posibilidad de monitorearlas desde el nivel central, requieren de un aparato estatal mucho más pequeño, con un mayor foco en la facilitación. La alternativa contraria es convertirse en el “gran hermano”, reutilizando e integrando datos a nivel micro para evaluar a todos los ciudadanos sin su consentimiento previo. Esta última alternativa no es aconsejable en tanto afecta la confianza y puede eventualmente alejar de los servicios sociales a las personas más vulnerables que supuestamente se busca apoyar y proteger.

1 /

Introducción

El 19 de octubre de 2009, Bill English, en ese entonces ministro de Finanzas, invitó al Ministerio de Desarrollo Social a presentar al Gabinete del Comité de Estrategia de Nueva Zelanda una oportunidad de reconsiderar su inversión en niños vulnerables.^[1]

En vez de una investigación académica o una política general sobre el valor de la intervención temprana, esta vez la Agencia de Infancia, Juventud y Familia (CYF por sus siglas en inglés) pudo entregar una propuesta específica. Habíamos compilado una lista de 2.000 neozelandeses de entre seis y siete años, la mitad de los cuales se estimaba estaría en una institución penal adulta cuando fuesen mayores. El costo promedio, solo teniendo en cuenta las instituciones correccionales, sería de aproximadamente NZD\$ 1,5 millones (valor neto actual) por cada uno que se convirtiera en criminal. El estimado total del costo fiscal para el sistema correccional era aproximadamente de NZD\$ 750 millones. Más aún, este monto igual parecía una subestimación del valor de invertir en los niños, niñas y adolescentes (NNA), en tanto no consideraba otras responsabilidades fiscales como vigilancia policial, ni otros resultados sociales como los efectos en las víctimas o los futuros destruidos de estos mismos jóvenes.

N. del A.: Este artículo fue escrito durante el gobierno del Primer Ministro Bill English. Agradezco la investigación y edición de Becky Taylor, Craig Pattison, Mike O'Neil

[1] El autor en ese momento era director general adjunto de la agencia neozelandesa de protección al NNA, llamada Infancia, Juventud y Familia (*Child, Youth and Family*, CYF), una de las líneas de servicio operacional del Ministerio de Desarrollo Social.

Ese día, en lugar de proporcionar estadísticas o documentos de política, lo que se presentó fue un perfil de cada NNA –con su nombre borrado– para demostrar que los niños eran reales.

Lo anterior fue posible gracias a que el equipo recién formado de análisis avanzado unió datos de CYF, los servicios de Justicia Juvenil y el sistema correccional de adultos. Esto proveyó una historia longitudinal de personas que habían conocido el sistema correccional y habían estado también en el sistema de protección de NNA a edades tempranas, usando más de 20 años de historia. Empleando esta información longitudinal, se podían identificar con relativa claridad las variables predictivas para los jóvenes que tendrían más probablemente la tendencia a reincidir durante sus vidas.

Para entregar un poco de contexto, alrededor de un cuarto de los NNA en Nueva Zelanda se puede encontrar en las bases de datos nacionales de protección de NNA (200.000+). La mayoría son falsos positivos, es decir, no tienen que ver con protección, aunque algunos tienen un historial significativo de abuso. Los primeros 2.000 del grupo de seis a siete años (66.000) que se presentaron al gabinete no eran los casos de abuso de NNA más extremos. De hecho, dos de los mayores indicadores eran ser notificado por un profesor y tener un hallazgo de dificultades de comportamiento, entre más de 20 variables.

El debate que a continuación tuvieron los ministros presentes es tan relevante hoy como fue instructivo entonces.

Muchos expresaron su preocupación de que esto sonaba mal. ¿Qué se podía hacer realmente con la información de ese modelo predictivo de niños de seis años? Un ministro se refirió a esto como una “versión para NNA de *Minority Report*”, película con Tom Cruise en donde se predican los crímenes y las personas eran apresadas antes de que delinquieran. Nadie había dado su permiso para que sus datos fueran asociados y reutilizados de tal forma. Para una investigación podría haber sido, pero ¿para focalizarse en ciertas personas? ¿No es eso un “gran hermano”, si lo decimos a la manera orwelliana?

¿Cómo se pone en práctica esto?, fue la pregunta de otro ministro. ¿Cómo se usa esta información en la primera línea? ¿Se llega a la casa de una madre y se le dice “oiga, un estadístico predijo que su hija tiene un 50 por ciento de posibilidades de convertirse en una criminal reincidente a largo plazo, le interesaría asistencia dirigida”?

¿Dónde, dentro del Gobierno, sería mejor invertir para enfrentar este desafío? La agencia de protección de NNA tiene casos de más alta prioridad de abuso de NNA que atender, y estos niños no parecen estar *tan* en riesgo. Dado que las notificaciones las hacen profesores, ¿quizás el Ministerio de Educación debería liderar? Pero el Ministerio de Educación no es un servicio de asistencia social. Definitivamente, el juzgado de NNA no debía intervenir. Estábamos hablando de niños de seis años con dificultades de comportamiento, pero que no habían cometido ningún crimen aún.

A pesar de los cuestionamientos, el desafío permanecía. El Primer Ministro de la época resumió el problema cuando dijo: “Tenemos la obligación de hacer algo por estos niños, tanto por ellos como por las potenciales víctimas”.

La propuesta que hicimos al gabinete ese día le parecería familiar a una junta de ejecutivos de una empresa del sector privado. La reutilización de datos integrados y su análisis ha ganado fuerza como medio para el marketing basado en segmentos diversificados. El llamado *Big Data* ha tenido efectos disruptivos en los modelos de negocio existentes, desintermediando cada vez más a los actores dominantes y las maneras de hacer las cosas en las últimas dos décadas. Pero el aparato público ha estado notablemente ausente y protegido de ese nivel de disrupción. El Estado tiende a permanecer igual a como ha sido siempre. Claro, ha habido un poco de colaboración externa y movimiento hacia internet, pero, hablando en términos generales, el Estado persevera en sus rutinas.

Este artículo examina el progreso en el sector estatal neozelandés al introducir un replanteamiento amplio, con la ayuda de *Big Data*, sobre cómo el Gobierno puede operar de una forma mucho más alineada con los resultados, con más rendición de cuentas, con innovación y con autoaprendizaje sobre el modo de lograr dichos resultados.

A grandes rasgos, hay dos cosas que hacen que innovar usando *Big Data* en el Gobierno sea un desafío singular. Primero, no será fácil cambiar las prácticas en el Estado. En el sector privado una empresa de tecnología puede moverse lateralmente y alterar de modo disruptivo o incluso reemplazar el sector de la venta de libros, taxis, música o medios, sin tener que pedir permiso. ¿Pero cómo se desafía un monopolio a sí mismo? Introducir un modelo de operación distinto en el Estado sería como si Uber llegara a una ciudad y preguntara a las compañías de taxis: “¿Les

importaría si venimos aquí y cambiamos su modelo existente de negocios, por favor?”. Este artículo aborda el desafío del cambio de liderazgo solo de pasada, como una característica del segundo reto más específico.

El tema central está en la reutilización de información personal para respaldar un nuevo modelo operativo. Esto cuestiona la relación entre el ciudadano y el Estado, entre proveedor e inversionista, y plantea desafíos en cuanto a dónde debe estar el poder y el control dentro del sector estatal. Los desafíos creados por la reutilización de información son mayores aún en el contexto de un Estado que tiene la capacidad de ejercer su poder encarcelando a alguien incorrectamente o no deteniendo un abuso a un NNA. La excesiva insistencia dentro del sector privado (como, por ejemplo, enviar demasiados correos electrónicos) es algo relativamente menor en comparación con lo que tal insistencia implica en la focalización de servicios públicos (aquello que lleva a una potencial pérdida de ingresos). Por otro lado, la potencial ventaja de reutilizar datos para una mejor focalización puede librar a alguien del abuso, evitar una historia personal marcada por los crímenes o, simplemente, salvar vidas.

Resultó que el Gobierno de aquel momento sí respondió al desafío que planteamos. Pero indirectamente. No se hizo nada específico por esos niños en particular, aunque el caso fue el eje de lo que se convertiría en la reforma más emblemática del Gobierno en el sector público, a menudo referida como el *enfoque de inversión*.

El *enfoque de inversión*, sin embargo, no fue el despliegue detalladamente planificado y centralmente controlado de un nuevo modelo operativo creado por actores centrales. La mejor descripción es que fue una serie de experimentos de adaptación en áreas donde el progreso ha impuesto nuevos desafíos y oportunidades. Esto ha incluido partidas en falso y una empinada curva de aprendizaje, donde la capacidad de ajuste ha sido una lucha continua. Realmente es un desafío adaptativo y no uno técnico (Heifetz 1996). Uno que requiere que el Estado reflexione sobre sus propias prácticas, superando la autocomplacencia y permaneciendo abierto al diálogo crítico y la experimentación.

Nuestro actual Primer Ministro sugiere, al final de este artículo, que tenemos un 10 por ciento de la tarea hecha. Pensamos que es un diagnóstico correcto. La clave será mantenerse lo suficientemente abiertos para adaptarse a nueva información, de cara a la fatiga y la incertidumbre.

Este artículo habla de ese viaje y de algunos de los retos que se enfrentan introduciendo tecnología genuinamente disruptiva. Trata sobre un nuevo modelo de operaciones para hacer y administrar las inversiones del Estado con el respaldo y el aprovechamiento de *Big Data*.

2 /

Experimentando con un nuevo enfoque de inversión

En líneas generales, el *enfoque de inversión* trata los presupuestos del sector social como inversiones en vez de costos, porque el uso de datos integrados nos permite medir y hacer seguimiento a los resultados que ha tenido en las personas la inversión gubernamental en servicios.

El nuevo modelo operativo ha sido promovido por Bill English, primero cuando era ministro de Finanzas y, desde 2017, en su calidad de Primer Ministro. El objetivo es desarrollar una forma en que el Gobierno pueda asegurar que sus inversiones se hacen donde obtendrán los mejores resultados fiscales, sociales y económicos.

El llamado *enfoque de inversión* representa un genuino cambio en el modelo operativo. Las reformas de la década de los ochenta se enfocaron en mejorar la eficiencia productiva a través de un modelo que se centra fuertemente en los servicios (insumos y productos) y que terminó siendo en gran parte de naturaleza taylorista (reduccionista y planificado centralmente). El modelo de asignación de presupuesto, los indicadores clave de desempeño (*Key Performance Indicators*, o KPI) y la práctica profesional en el Estado, giraban en general en torno a un conocimiento profundo de lo que se estaba entregando, una meticulosa administración financiera y el uso de métodos como *Lean Six Sigma*, contratación competitiva y similares, para asegurar que la entrega de servicios fuera costo efectiva. El resultado fue que, para el año 2005, el sector estatal estaba dirigido en medida no menor por intereses cuyo foco se ponía principalmente en la eficiencia productiva.

Sin embargo, el trabajo en los servicios de protección de NNA, y luego para ayuda financiera (Agencia de Trabajo e Ingresos, *Work and Income*, W&I) usando datos integrados, nos mostró que el camino de las personas por este sistema altamente reduccionista y centralmente pla-

nificado podía ser eficiente y productivo dentro de una agencia, pero aun así conducir a resultados deficientes. Una organización podía tener un alto nivel de control sobre su eficiencia productiva interna, pero no alcanzar sus objetivos declarados, o incluso exacerbar los resultados negativos en la vida de un ciudadano.

Por tales razones, en 2007, grupos independientes del Estado comenzaron a apoyar un enfoque diferente para administrar las inversiones en los servicios del sector social. Esto surgió de forma independiente desde diversos lugares: en los servicios de protección de NNA, para ayuda financiera, para dirigir la junta de salud de un gran distrito y en el sector educativo. Aunque por entonces no se conocían los unos a los otros, su visión compartida e innovación consistía en modos en que el Estado podría concentrarse en los resultados de sus ciudadanos. El equipo de protección de NNA pudo promover su modelo para impulsar una reforma a gran escala, primero a nivel de agencia para ayuda financiera, luego a nivel de gobierno integrado (*whole of government*) a través del Departamento del Tesoro, y finalmente a través de una nueva agencia (la Agencia de Inversión Social, creada en 2017). En la primera línea, entre los prestadores de servicios también estaba surgiendo un enfoque más maduro que compartía varias características con la reforma del gobierno central, pero que era más avanzado en muchas áreas, por lo que sirvió de guía para el Centro de Gobierno. En este artículo se introduce la evolución del *enfoque de inversión* a través de tres fases.

Uno de los mayores desafíos es que el *enfoque de inversión* depende de la reutilización de datos personales integrados para monitorear resultados, de modo que aquí también se trata el tema de cómo el sector estatal ha respondido a tal desafío clave.

El *enfoque de inversión*, en sus diferentes formas, se basa en el supuesto de que se pueden *integrar datos* de fuentes dispares para crear una imagen más amplia de los movimientos de los ciudadanos a través de los silos en que se estructura la administración pública. Por ejemplo: a través de contratos con servicios en salud, justicia, educación, trabajo social e impuestos, para ver el sistema de inversiones y resultados completos. Luego se apoya en el supuesto de que se puede *reutilizar* esto de diversas formas para mejorar la focalización de servicios y forzar al Estado a ser responsable por los resultados a corto y largo plazo. Los datos integrados

de los ciudadanos pueden ser necesarios para *usos no personales* (como investigación, monitoreo de resultados, evaluación de servicios, evaluación de desempeño de focalización) y para *usos personalizados* (donde se evalúa a una persona en particular, ya sea por fraude, servicios focalizados, colaboración y coordinación en primera línea a través de servicios, e iniciativas del sector de Gobierno-ONG-privados).

Este enfoque se apoya en el supuesto de que es posible mitigar o superar las preocupaciones respecto a la privacidad y el temor al “gran hermano” sobre el uso y mal uso del perfil integrado de ciudadanos neozelandeses por un supuesto bien social.

Pero el obstáculo más grande ha sido el hecho de que si se unen datos a través de diferentes silos administrativos aislados, entonces se reorganiza el balance de poder. Se aleja del sector estatal orientado a lo profesional con intereses específicos, hacia los intereses de los inversionistas, en este caso los contribuyentes y sus representantes políticos en el Gobierno.

La redistribución de poder es la mayor fuente de resistencia al cambio. Los ministerios temen que el Departamento del Tesoro u otros ministerios busquen “sus” datos y expongan su desempeño deficiente o que tengan una asesoría de política pública más pertinente y basada en evidencia que derive en decisiones de reasignación de recursos que los perjudiquen. Paradójicamente, los ministerios buscan hacer exactamente lo mismo con el estrato que viene más abajo de ellos. En un nivel inferior de la cadena, las ONG y los proveedores de servicio de primera línea también pueden temer que el incremento de poder de los ministerios haga que juzguen su desempeño respecto a resultados, con las consecuencias que ello puede acarrear en términos contractuales. Es más, los mismos ministros se muestran propensos al recelo acerca de cómo administrar el mensaje que acompaña sus decisiones de inversión.

Por otro lado, el miedo a una pérdida de poder y control puede a veces proyectarse en “preocupaciones de privacidad” o afirmaciones como “ustedes no pueden analizar mis datos tan bien como lo hago yo”. Pero además, hay otras preocupaciones genuinas que, de no ser tomadas en cuenta, pueden llevar a que la reutilización de datos termine en peores resultados sociales. En las siguientes páginas se encaran algunas de estas preocupaciones legítimas. Separar las preocupaciones reales de las falsas,

y luego entender cómo es factible permitir la reutilización segura de datos, forman parte del desafío de reformar el Estado para que se enfoque y sea responsable de los resultados.

Pero antes de entrar a ese tema, ¿cuál es la propuesta de valor? ¿Por qué y cómo ha empezado el Estado neozelandés un ambicioso programa para reformar la manera en que se realiza la inversión gubernamental? ¿Por qué unir todos estos datos en primer lugar? El nuevo modelo operativo que depende de una vista integrada de las personas todavía está evolucionando y ha pasado por tres fases hasta la fecha.

3 /

Tres fases del enfoque de inversión

3.1. Optimización de la inversión a nivel de agencia

Una visión de la protección de NNA centrada en los resultados del cliente surgió primeramente a nivel de agencias. Entre 2006 y 2012, en la Agencia de Protección de NNA de Nueva Zelanda se comenzó con métodos básicos para integrar datos de diversas fuentes, vincularlos a un modelo de “costo a servicio” (centrado en el cliente) y usando gradualmente análisis avanzado y modelos predictivos para estudiar riesgos durante la vida y promover nuevos modelos de demanda y nuevos KPI. Las conclusiones apuntaban a que los servicios fueron deficientemente focalizados y los resultados se advertían pobres, aun cuando los clientes eran conocidos desde hacía años por la Agencia y había indicadores tempranos de necesidades de largo plazo. Por cierto, la oportunidad de actuar para focalizar mejor los servicios estaba disponible. Muchos de los esfuerzos de la Agencia se habían destinado a necesidades de segundo orden y al cumplimiento de indicadores de desempeño internos, sin asegurar resultados mejores debido a inversión insuficiente donde más se necesitaba (Mansell et al. 2011).

Si bien este análisis fue respaldado por el gabinete y por el Departamento del Tesoro, el enfoque no fue adoptado por la CYF ni por el Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, sí fue útil para desarrollar el nuevo equipo de análisis avanzado, así como la infraestructura de datos centrada en el cliente y la metodología que respalda el *enfoque de inver-*

sión. El programa de trabajo ilustraba qué era posible. También sirvió para atraer apoyo a la idea central del enfoque, a través del ejemplo de modelo predictivo de NNA de seis años presentado al gabinete en 2009 (ver Introducción). Asimismo, marcó la pauta con que el Ministerio de Desarrollo Social se adaptó al programa “Reforma de bienestar” de 2012.

Previamente, en 2010, el Gobierno inició una revisión del desempeño de la Agencia de Ayuda Financiera, una de las ramas operacionales del Ministerio de Desarrollo Social. Para esto se convocó a una comisión revisora cuya conclusión principal fue que los servicios estaban focalizados de modo deficiente (Welfare Working Group 2011). En particular se concluía que, aunque muchos de los KPI internos del departamento eran alcanzados con éxito, había de todos modos un creciente pasivo fiscal de largo plazo, derivado del también creciente número de personas trasladadas a categorías de beneficios de largo plazo y con bajas probabilidades de moverse de ahí. Con posterioridad, el ministerio mismo descubrió que más de un 90 por ciento del presupuesto operativo se gastaba en clientes de necesidades menores y virtualmente nada en clientes de necesidades moderadas y altas. De nuevo, este aparecía como el desafío conocido en referencia a la inversión deficientemente focalizada, aunque la entrega de los servicios era supuestamente eficiente en términos de productividad.

La presión externa ejercida en este caso por el Departamento del Tesoro y por la comisión revisora llevó a la elaboración de nuevos indicadores de desempeño centrados en el cliente, y a un cambio radical en las prácticas y énfasis en entrega de servicios de apoyo a los ingresos. La Agencia fue hecha responsable por el costo fiscal proyectado de cada cliente y su reducción. El factor crucial que condujo al cambio fue la imposición de este nuevo incentivo a través de una evaluación externa, en vez de exigir que la Agencia lo asumiera ella misma. El Departamento del Tesoro entendió correctamente que el nuevo foco centrado en resultados de clientes desafiaría la capacidad global del ministerio de transformarse a sí mismo. Por lo pronto, innovadores dentro del ministerio habían tratado de introducir medidas similares, sin éxito, desde 2004. La complacencia en el ministerio fue producto de los excelentes resultados en eficiencia productiva, medida en los parámetros de las reformas de los años ochen-

ta. El cambio desde una estrategia conducida por la eficiencia productiva (recorte de costos a través de KPI y administración de procesos) hacia una estrategia de eficiencia distributiva (inversión en los ámbitos correctos a través de un mejor entendimiento sobre qué funciona para cada cliente) cuestionó el modelo operativo completo y sus prácticas. Cambiar la Agencia desde inversiones orientadas mayoritariamente a servicios (productos) hacia inversiones en resultados no es sencillo.

Una evaluación externa es llevada a cabo cada año para calcular el costo fiscal futuro del sistema de beneficios, y el ministerio es responsable de reducir dicha cifra. Esto significa que no importa qué subsidio reciba la persona hoy; el incentivo apunta a reducir el gasto futuro en subsidios ayudándolo a volver a trabajar. Hay menos incentivos por transferir riesgo o transferir costos de un beneficio a otro.

La W&I (Agencia de Ayuda Financiera) ha hecho grandes avances convirtiéndose en una entidad abocada a invertir en resultados y, especialmente, en la reasignación permanente de servicios de apoyo al ingreso ahora basados en evidencia sólida, en algunos casos mejorando el retorno de la inversión a través de experimentación en tiempo real sobre qué funciona y qué no.

Sin embargo, el equipo de análisis ya estaba pensando más allá, y descubrió que hacer responsable a la Agencia de Servicios de Empleos de NZD\$ 76 mil millones de pasivos fiscales proyectados no tenía mucho sentido pensando en las demás personas que recibían subsidios. Tan pronto como se unen los datos y se empieza a observar a las personas, no solamente desde una perspectiva de servicios, varias cosas empiezan a aclararse.

Desde una perspectiva de resultados basados en necesidades de los clientes, buena parte del gasto fiscal esperado en subsidios de ingreso era motivado por condiciones de salud, las que solo profesionales del área podían remediar o mitigar. Los profesionales de la salud aprueban licencias por enfermedad o invalidez y tienen el conocimiento profesional para ayudar a mejorar y recobrar las capacidades de trabajo. Por lo mismo, tampoco tenía sentido hacer responsables a operadores de servicios de empleo de algo que solamente un doctor podía solucionar.

Alrededor de un 10 por ciento de los profesionales de la salud originan el 60 por ciento del total de gastos relacionados con beneficios por

enfermedad durante los últimos cuatro años (aproximadamente NZD\$ 2.400 millones) y 20 por ciento de ellos originan el 80 por ciento de estos gastos (aproximadamente NZD\$ 3.200 millones). Una pequeña inversión para respaldar mejores prácticas de aproximadamente 1.800 doctores que certifican a aproximadamente a 150.000 beneficiarios podría pagar grandes dividendos por una pequeña inversión (MSD 2011).

Un segundo trabajo encontró que buena parte del gasto proyectado en ayuda financiera era generada con anterioridad a la edad laboral, y que una mejor inversión hubiese sido alcanzar mejores resultados en áreas como servicios de protección de NNA o educación.

El hallazgo general aquí es que, una vez que se comienza a observar a las personas y sus necesidades, aparecen oportunidades de redistribuir inversiones a otros *tipos* de servicios, unos que a las personas les resultan mejores. En el análisis a nivel de agencia, esta redistribución puede ocurrir dentro de las ofertas de servicio del rango existente de ese proveedor: “¿Cuáles de los servicios que entregamos debería ofrecer a esta persona?”. Pero a menudo la visión centrada en la persona identificará oportunidades fuera del espectro de la visión estándar de la agencia. En un análisis más global, la reinversión puede llevarnos a tipos de proveedores de servicios completamente diferentes, lo que involucra la pregunta: “¿Qué otro sector debería ser responsable o entregar un servicio a esta persona, a pesar de que el cliente está en mi puerta en este momento?”.

En tal caso se podría pensar en que el sector de salud se hiciera responsable de una parte de los NZD\$ 76 mil millones en gasto esperado. Pero para alcanzar una reducción de estos gastos futuros se requeriría que una porción del presupuesto operativo de W&I fuese reasignado a proveedores de salud, quienes estarían en mejores condiciones de hacerse cargo de la responsabilidad del gasto en subsidios para esos clientes y de apoyarlos mejor. Dicho tipo de acción, sin embargo, no podía ser llevado a cabo *dentro* del Ministerio de Desarrollo Social, por quienes no están en posición de considerar la reinversión entre distintos sectores.

El *enfoque de inversión* a nivel de agencia, en la práctica, permite solamente que la agencia optimice la inversión en su propio ámbito, es decir, dentro de la oferta tradicional de servicios que la agencia provee. Si bien esto puede llevar a grandes mejoras en resultados, de todos modos está lejos de ser óptimo a nivel global. Una visión realmente centrada

en el cliente dentro de una línea de “servicio” es, de alguna manera, un oxímoron.

Por esta razón se inició la segunda fase del *enfoque de inversión*, ahora intentando aplicarlo desde la perspectiva del gobierno integrado, ubicado por sobre las líneas de servicio.

3.2. Reformando el Centro de Gobierno hacia un enfoque de inversión de gobierno integrado

Con el respaldo de este tipo de pensamiento y evidencia, el ministro de Finanzas fue contactado de nuevo y se le pidió que subiera de nivel el *enfoque de inversión*. En 2013, en el gabinete se aseguró el financiamiento para invertir en un equipo de análisis con perspectiva de gobierno integrado dentro del Departamento del Tesoro, y una inversión significativa para la Infraestructura de Datos Integrados (IDI) de Estadísticas de Nueva Zelanda, junto con la instrucción a agencias del sector social de agregar sus datos al IDI.^[2]

Esto apuntaba a optimizar la inversión en resultados sociales a través de y por sobre los intereses de los servicios públicos; repensar la asignación de presupuestos, la toma de decisiones sobre inversiones, contrataciones y desempeño a nivel de todo el Gobierno desde una perspectiva no alineada a la inercia de los prestadores.

Hay que señalar que en ese tiempo esto se llamaba usualmente enfoque de *inversión social*. En cierto modo se trataba de un término equivocado, teniendo en cuenta que lo mismo está siendo introducido en el sector productivo. Por ejemplo, uno de los miembros de la Alianza de Datos de Nueva Zelanda^[3] introdujo la misma noción para activos e infraestructura y estableció estándares nacionales de metadatos para

[2] Comité del Gabinete para la Reformas del Estado y control de gastos, Minuta de decisión “Better Use of Data to Improve Outcomes for New Zealanders”, 4 de marzo de 2013.

[3] El ministro de Finanzas y el autor convocaron a una reunión mensual a un grupo de científicos de datos independientes, de dentro y fuera del Gobierno, para dar asesoría directa a ministros sobre el uso, análisis y ventajas de compartir datos para mejorar inversiones en infraestructura, servicios sociales y ciencia.

caminos, servicios sanitarios y otros activos.^[4] La Agencia de Impuestos de Nueva Zelanda está considerando un modelo similar para la fiscalización de estudiantes terciarios y del desempeño de empresas. El modelo es generalizable a muchos tipos de toma de decisiones de inversión en el sector estatal, incluyendo responsabilidad por resultados de inversiones a largo plazo de activos, resultados sociales, inversiones en el sector productivo y medioambiental.

Cabe advertir además que el *enfoque de inversión* es a veces mal caracterizado como un modelo de inversión de altas exigencias. El punto es que se trata de un modelo general aplicado para distinguir entre necesidades mayores y menores y entre distintos tipos de necesidades, para así permitir una mejor focalización en nichos según lo que funciona para cada segmento y cada tipo y nivel de necesidades. Por ejemplo, a nivel de agencia el modelo de W&I se aplicaba a *todos* los beneficiarios, muchos de los cuales tenían necesidades menores y podían encontrar trabajo fácilmente.

En 2013 se le aconsejó al ministro de Educación que reemplazara el modelo de financiamiento basado en captación según necesidades promedio de la población por un modelo de financiamiento basado en estudiantes individuales, de forma de asegurar un modelo de inversión que mitigue el riesgo de que algunas escuelas puedan excluir a personas difíciles (con necesidades mayores) y retener el financiamiento. Vale decir, transferencia de riesgo y costo a la vez que se retiene el financiamiento para necesidades mayores. En agosto de 2017, el gobierno de Nueva Zelanda adoptó este enfoque y anunció el cambio a un modelo de inversión basado en análisis para asegurar que la focalización de financiamiento vaya donde se necesita. Hay un modelo de inversión general controlado centralmente. Las escuelas no verán los perfiles de riesgo o resultados para los estudiantes, pero el financiamiento de necesidades mayores será focalizado sistemáticamente donde más se necesite.

Aplicar un enfoque integrado en inversión social puede ser difícil para los ministerios y efectivamente hubo una resistencia inicial. Hacerlo implica entrega a las agencias centrales y competidores por financiamiento (otros ministerios) visibilidad compartida del sistema como un todo. A

[4] Ver detalle en: <https://goo.gl/mMuPoK>

saber, el Ministerio de Salud puede observar el desempeño de W&I y proponer una alternativa a los ministros con los mismos datos que tiene la agencia. El Departamento del Tesoro podría revisar ambas propuestas con sus propios analistas.

Una reacción al hecho de que el Departamento del Tesoro hiciera análisis de gobierno integrado para las inversiones, fue que los directores ejecutivos del sector social montaron una unidad competidora llamada Unidad de Inversión Social (SIU por sus siglas en inglés) para apoyar en el sector de ministerios sociales (Justicia, Educación, Salud y Desarrollo Social) y así cambiarse al nuevo modelo. Este grupo debía realizar análisis de gobierno integrado para las inversiones y servicios bajo su control.

Era una oportunidad maravillosa para cambiarse a un modelo de impacto colectivo (ver la fase 3 más abajo), pero, de acuerdo con varios analistas, es difícil para la SIU conseguir tracción sustantiva en materia de reinversión dados los incentivos de los jefes de servicio. Por lo pronto la SIU no tenía un fondo de inversión compartida ni muchas de las otras características de un modelo de impacto colectivo exitoso (indicadas en la fase 3).

Recientemente, una evaluación independiente de la SIU ha intentado aumentar su efectividad sacándola de la supervisión directa de los altos directores de las áreas sociales hacia la Comisión de Servicios Estatales (*State Service Commission*, SSC) (Scott et al. 2016). Si bien podría significar una mejora al compararla con el intento de hacer reinversiones al interior de servicios fuertemente aislados, esencialmente repite el orden establecido. Hacer lo anterior traspasa el desafío de reinversión colectiva a una nueva agencia/núcleo aislado. Cambia la inversión social desde un enfoque hacia una agencia. Ello podría ser útil para construir la fuerza requerida inicialmente en la promoción de este enfoque, pero necesariamente convertirá también a la agencia en un blanco de descontento si es que es exitosa, en particular entre los actuales servicios (Salud, Justicia, Educación y Desarrollo Social). Además, convertir la inversión social en una agencia evita el desafío adaptativo de crear el ambiente para una conversación compartida y sistémica sobre inversiones en todo el sector estatal.

Con el respaldo del artículo de Scott (2016), a principios de 2017 el ahora Primer Ministro Bill English anunció una serie de reformas. Entre

ellas, el nombramiento de un ministro dedicado precisamente al tema y así guiar la reformada Agencia de Inversión Social (en reemplazo de la antigua SIU). Esta agencia financiará más de NZD\$ 100 millones, aunque con un conjunto diferente de criterios para la asignación de presupuesto, además de estar ubicada ahora debajo de la SSC, es decir, se le entregará una voz más independiente y efectiva para hacer preguntas desafiantes sobre reinversión en Salud, Justicia, Educación y Desarrollo Social, y también para monitorear resultados.

El enfoque de gobierno integrado para la inversión en servicios sociales se está considerando en la actualidad para otras formas de inversión pública. Por ejemplo, la Agencia de Impuestos de Nueva Zelanda investiga un modelo similar de responsabilidad para inversión en el sector productivo. Usar, por ejemplo, un razonamiento integrado sobre préstamos estudiantiles para administrar la deuda en el ciclo de vida de un estudiante, desde decisiones sobre qué cursos terciarios tomar, hasta administrar la carga de deuda para el cobro de la misma (tradicionalmente el único foco de la Agencia de Impuestos). Así, analizar el ciclo de vida de los estudiantes revela un rango más amplio de intervenciones transversales que llevaría a mejores resultados.

Este es probablemente el mayor logro alcanzado para reformar el Centro de Gobierno en respuesta al desafío de cambiar a un modelo operativo diferente, en referencia a la toma de decisiones sobre inversión. Un cambio dirigido a la elaboración de presupuestos y a ser responsables de los resultados, en vez de la producción y la prestación de servicios.

El cambio implica una redistribución de poder, y amplía y hace transparentes los resultados de los servicios. Un cambio hacia inversiones públicas basadas en evidencia generará tanto ganadores como perdedores (es, desde luego, la naturaleza de la reasignación de inversiones) en la medida en que se hagan más cosas que funcionan y menos que no funcionan. El antiguo modelo reprimía ese tipo de pensamiento, ya que aislaba los componentes del sistema (servicios específicos) como propuestas de presupuesto sin conexión de los equipos de políticas, quienes se beneficiaban de sus propias propuestas y competían con otros respecto de dónde invertir. Hay ahora un nuevo competidor en el equipo (la Agencia de Inversión Social) que ve el panorama completo y entrega una

fuente de asesoría alternativa. Además, cada servicio tiene la capacidad de analizar los datos de otros departamentos y rebatir sus propuestas. O, de hecho, unirse y tener un enfoque más colaborativo.

Es posible que las reformas de los ochenta en Nueva Zelanda hayan creado una cultura de competencia entre servicios que ha hecho más difícil pasar a una colaboración sistemática, toda vez que dicho modelo de asignación de recursos puede reforzar el aislamiento. Por ejemplo, proveedores no gubernamentales en el sector social a menudo afirman que deben competir unos contra otros por financiamiento, lo que crea desconfianza. Se necesitará de esfuerzos significativos para crear nuevos estilos de liderazgo, y mucha práctica para tener un nivel de sistema más colaborativo sobre dónde invertir. Nueva Zelanda todavía no alcanza el tipo de colaboración profunda que implica el *enfoque de inversión*.

Pero la colaboración sistémica entre servicios es posible y puede llevar a resultados sorprendentes. Las últimas piezas del *enfoque de inversión* han sido desarrolladas en los límites del sector estatal, y quizás puedan ayudar al Estado a adoptar un nuevo rol de facilitador y orientador, en vez de coordinador, dueño y planificador.

3.3. *Inversión de impacto colectivo*

Desde 2008, un modelo similar para aproximarse a las inversiones ha estado emergiendo en los límites del Estado, por medio de los proveedores de servicios.

Como quedó demostrado al ubicar la Agencia de Inversión Social fuera de la supervisión de los servicios, y al ubicarse por sobre estos, hay que tener alguna forma de modelo que sea lo suficientemente ágil para reinvertir basándose en nuevos conocimientos. Pero esto hace necesario un nivel de agilidad, colaboración y coordinación no visto aún en el gobierno central. Requiere de un nivel de autosacrificio por parte de los servicios en favor de un bien mayor colectivo.

Investigar innovaciones en la primera línea reveló el mismo desafío a nivel local, junto con algunos modelos interesantes de cómo permitir reinversiones ágiles en resultados. Son lo que suele denominarse modelos de *inversión de impacto colectivo*, tomando prestada la nomenclatura de Kania y Kramer (2011).

Tales iniciativas comparten muchas de las características de las innovaciones en el nivel central, pero en algunos casos constituyen ejemplos más maduros de lo que se puede hacer. Probablemente el mejor modelo en funcionamiento es el del Directorio de Salud del distrito de Canterbury (*Canterbury District Health Board*, CDHB), seguido de cerca por la iniciativa de salud mental de la Plataforma Trust.

En estos casos, diversos proveedores y líderes ligados por fuertes lazos de confianza crearon el ambiente adecuado para reinvertir en su comunidad y alcanzar desafíos de impacto colectivo.

Si bien el CDHB y la Alianza de Salud de Canterbury no usaron la métrica de proyección de gastos futuros como principal indicador, aun así proveen un gran ejemplo de una de las características del nuevo modelo operativo: ser un enfoque basado en los usuarios para la toma de decisiones adaptativa y de reinversión entre servicios. El resultado desde la introducción de la *inversión de impacto colectivo* también ilustra el valor de devolución de poder de este enfoque cercano a los actores dentro del sistema. La capacidad localizada de asignar inversiones, el uso de datos con alta licencia social y un foco estricto en resultados, funcionan para movilizar y orientar a los actores dentro del sistema hacia la innovación para resolver desafíos difíciles.

En 2007, el CDHB enfrentaba un obstáculo financiero significativo. Más importante aún, el sistema de salud no estaba cumpliendo con la creciente demanda de la población. En aquel entonces, el CDHB operaba bajo el antiguo modelo centrado en servicios, donde el énfasis en mejorar la eficiencia (lo que tenía que ver mayoritariamente con hacer más por un menor costo) controlaba las decisiones de asignación y manejaba las políticas operacionales e innovación. Bajo este enfoque, el Ministerio de Salud y el Departamento del Tesoro controlaban fuertemente las decisiones de insumos y productos a través de la asignación de presupuesto, modelos de responsabilidad y propiedad que estaban orientados verticalmente a través de silos de servicio. Vale decir, médicos generales y cirujanos competían unos con otros por financiamiento, a fin de cumplir con la demanda de salud.

Este sistema de planificación monopolizado centralmente significaba que el CDHB operaba con una serie de silos fragmentados, centralizados y controlados, organizados alrededor de servicios (médicos

generales, personal auxiliar, cirujanos, etc.). Pero la salud es un sistema complejo de servicios interconectados y necesita ser tratado como un organismo en su totalidad, dado que gran parte del trabajo es coordinar derivaciones, monitorear acciones y la prestación de servicios entre los actores del sistema. Los pacientes individuales que no obtienen un servicio en un lugar aparecerán en otro, y no asignar la intervención correcta en el momento correcto puede llevar a una transferencia de riesgo y costo en el futuro, además de servicios más costosos. La inversión planificada de manera central está deficientemente equipada para resolver los desafíos complicados a nivel de sistemas, como también para engendrar la agilidad requerida de los proveedores de servicios dentro de ese sistema, con miras a ser lo suficientemente adaptativos cambiando prácticas en la primera línea.

En vez de tratar de trabajar dentro del orden establecido impuesto centralmente, el liderazgo del CDHB lo eludió y creó un nuevo modelo de negocios. El primer paso fue la creación en 2010 de la Alianza de Salud de Canterbury, para que la comunidad proveedora de salud más amplia pudiese generar entendimiento, confianza, una visión común y, así, propiedad compartida del sistema. Entrevistas con el CDHB sugieren que era dicha base de confianza la que tenía que crearse primero.

El segundo paso fue remover la plataforma de control central y su modelo de asignación. El equipo de planificación y financiamiento del CDHB cambió de controlador a facilitador. Desarrolló sistemas de información que dieron al CDHB una visión del sistema completo. Tomó las asignaciones de presupuesto aisladas, entregadas por el nivel central, y las puso en un fondo compartido para que los miembros de la Alianza de Salud de Canterbury las reasignaran, creando así un sistema compartido para ser reasignado por los actores dentro del esquema.

Luego, los principales interesados dentro del esquema codiseñaron incentivos estratégicos del sistema (KPI), que les permitirían alcanzar la clase de resultados que buscaba el Gobierno. Estas métricas de rendimiento estaban centradas en resultados de pacientes y no eran, por lo tanto, métricas de proceso (como el número de servicios entregados).

Un resultado fue que los médicos generales terminaron obteniendo más trabajo y refiriendo menos falsos positivos a especialistas. Los

ahorros resultantes se tradujeron en un aumento del 43 por ciento en acceso a cirugía electiva para la población de Canterbury, con un requerimiento reducido de visitas presenciales a pacientes ambulatorios (22 por ciento menos que la tasa ajustada por edad promedio nacional) y una tasa de conversión más alta de evaluaciones de especialistas para tratamientos quirúrgicos.

Otro ejemplo es el diseño compartido de soluciones para el cuidado de la tercera edad, que se tradujo en una reducción significativa y absoluta del cuidado a largo plazo de tales pacientes. Entre las soluciones novedosas estuvo la inversión en prevención de caídas. Seis fisioterapeutas (con un costo de NZD\$ 650 mil por año) enseñaron a los ancianos cómo ponerse de pie, lo cual condujo a una reducción significativa de fracturas de cadera. Específicamente, hubo una reducción de 553 fracturas del cuello del fémur, 32.000 días de cama hospitalarios, 211 muertes y NZD\$ 8 millones ahorrados. Luego de siete años del cambio en la dirección, Canterbury está gastando la misma cantidad de dinero en cuidado de la tercera edad que en 2006/07.

Bajo el antiguo modelo de responsabilidad e inversión focalizado en servicios, insumos y productos, y donde el Estado central tomaba las decisiones de asignación, el modelo mental de los actores se podría sintetizar en la pregunta ¿cómo *me adapto yo* al sistema? O ¿cómo lo subvierto para asegurarles un mejor resultado a los pacientes? La transformación cultural introducida por la Alianza de Salud de Canterbury llevó a los actores hacia una relación diferente con el sistema mismo. La pregunta básica del nuevo modelo mental es cómo *adapto el sistema* con el fin de trabajar por un mejor resultado para mi paciente. El sistema, por ende, pasa a ser de copropiedad y un aliado, no un impedimento. Esto significa que se alcanza mayor compromiso en términos de foco, aceptación y resolución de problemas cuando las personas que trabajan en el sistema están comprometidas con diseñarlo y cuando deben apropiarse de los efectos producidos por los cambios. Todos son responsables.

Al alinear los incentivos del sistema, deshaciéndose de los esquemas que tienden a fragmentar y entregando de vuelta la responsabilidad a todas las partes, el CDHB ha comprometido al aprendizaje social para resolver problemas sistémicos. Desde una perspectiva de liderazgo adaptativo, el liderazgo del CDHB, al replegarse a un rol de facilita-

dor y administrador, ha permitido a las personas no ser simplemente actores sino también a ver el sistema como un todo (no como partes en competencia) y así re-comprometerse para efectuar las adaptaciones necesarias.

La Plataforma Trust (otra iniciativa de impacto colectivo enfocada en la salud mental de la comunidad) estudió el modelo del CDHB y, siguiendo el artículo de Kania y Kramer (2011) e integrándolo con el nuevo modelo de inversión, presentó seis objetivos clave para un modelo de *inversión de impacto colectivo* exitoso:^[5]

- i) *Propiedad colectiva*: Invertir en la construcción de relaciones de alta confianza entre los variados intereses dentro del desafío a enfrentar. Desarrollar métodos de toma de decisión colectiva por los afectados y los que trabajan dentro del sistema. Esto resulta en un lazo comunitario de propiedad y diálogo e interesa a quienes son administradores del sistema.
- ii) *Orientación compartida*: Objetivo, dirección y atribución medibles y compartidos. Los actores son movilizados hacia un resultado común y articulan sus roles para alcanzar dicho resultado. El objetivo aquí es obtener máximos niveles del sistema global. No la eficiencia local.
- iii) *(Re)inversión colectiva*: Empoderamiento del diseño de sistemas locales y reinversión. Las facultades presupuestarias se asocian a resultados de la población y en el largo plazo, no para servicios públicos individuales o entidades reduccionistas. La comunidad es empoderada para tomar decisiones de reinversión con el objetivo de lograr los resultados. El financiamiento no es capturado por intereses aislados o partidistas que podrían invalidar otros intereses sobre la mesa.
- iv) *Coordinación con copropiedad*: La agilidad y coordinación a nivel del sistema se obtiene a través de una comunicación compartida sobre cómo navegar por el mismo. Esto ayuda a convertir buenas prácticas globales en prácticas locales. El diseño de sistema compartido es ágil porque la práctica se basa en información que

[5] Presentación interna al Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda, *Investing in Complex Systems*, septiembre de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/HEHbpL>.

puede cambiar y que de hecho es cambiada por la comunidad. La información es simétrica: puede crecer desde el centro hacia afuera o desde afuera hacia el centro.

- v) *Aprendizaje y conocimiento compartido*: Este tipo de conocimiento, en la forma de datos integrados y reutilizados, entrega retroalimentación en tiempo real sobre cómo las partes del sistema trabajan en conjunto para producir un resultado para las personas moviéndose dentro de él. Hay visibilidad operacional en tiempo real del sistema, conocimiento analítico y servicio de enlace de conocimiento (interpretativo y educacional) para apoyar a los que toman las decisiones.
- vi) *Integración de datos de alta confianza*: La columna vertebral es la capacidad de compartir e integrar de forma segura datos profundamente personales *sin perder la confianza* de los clientes. Esto incluye entregar control (consentimiento) de vuelta al usuario del servicio y otorgarle el derecho a terminar las relaciones si la confianza se ve dañada.

El enfoque de *inversión de impacto colectivo* redundante en una serie de lecciones y preguntas para las reformas al Centro de Gobierno.

Surge, para empezar, la pregunta sobre cuán pequeño puede ser el aparato central del Estado y cuál es su rol si la mayor parte del trabajo se hace en los límites por una entidad de impacto colectivo, encargada de efectuar el diseño de la intervención, innovar y tomar decisiones de reinversión. El objetivo de facilitar, monitorear y habilitar no debiese necesitar un aparato central muy grande, dado que la mayor parte del trabajo tradicionalmente hecho por los ministerios estaría situado en los límites, donde la innovación ocurre. No podría este artículo abordar las nuevas prácticas de administración que emergen en otros lugares en la economía, tales como la toma de decisiones sustentada en la constitución y el uso de enfoques basados en holocracia. Por lo pronto, la nueva tecnología de información en red está permitiendo muchas más formas distribuidas de ecosistemas de toma de decisiones.^[6]

[6] Para más sobre el tema, ver *Reinventing Organizations*, de Frederic Laloux (2014), con una interesante introducción a 12 de estos modelos.

El modelo de *inversión de impacto colectivo* también entrega orientación para buenas prácticas en áreas difíciles para el Estado.

En primer lugar, implica la necesidad de coordinar y colaborar, porque se está viendo al desafío desde una perspectiva de resultados y no de servicios. Al apuntar directamente a las facultades presupuestarias como un bien compartido para que el colectivo reinvierta, la conversación no la capturan los intereses partidistas. Un trabajo significativo se hace primero al formar y alinear a una comunidad de alta confianza con una meta compartida, antes de tener las difíciles, pero facilitadas, conversaciones sobre cómo reasignar esas inversiones.

En segundo lugar, el desafío de compartir datos y obtener la licencia social es más fácil de abordar efectivamente por el proveedor de servicio que por el nivel central. Al cambiar el foco de control de datos compartidos y situarlo junto al cliente, se genera un mayor sentido de la necesidad de mantener la confianza sobre modelos basados en el consentimiento. Situar la necesidad de compartir datos operacionales cerca del nivel central puede fomentar, inclusive, el uso coercitivo de datos en una lógica inquisidora.

Los resultados de un *enfoque de inversión* pueden ser impresionantes, ya sea aplicándolo al Estado central o en los límites de este: los proveedores de servicios a través de alguna forma de modelo de *inversión de impacto colectivo*. Como lo dejan claro los ejemplos de W&I o las iniciativas de la Junta de Salud del distrito de Canterbury, las ventajas de reasignar inversiones para mejorar resultados pueden ser importantes: en un caso, un aumento de cuatro veces en el retorno de servicios de empleo focalizados; y en el otro, un aumento de 46 por ciento en la capacidad de cirugía electiva.

En un nivel macroscópico, si se piensa en servicios terciarios, como los de salud mental, cárceles, protección de NNA y desempeño insuficiente en educación, justicia, salud y desarrollo social, la ventaja de mejorar la capacidad de redirigir la inversión a donde sea más efectiva podría sin lugar a duda ser muy relevante, sin un costo extra. Varios de los equipos de análisis avanzado consultados por el autor piensan, respaldándose en análisis que han efectuado, que alrededor de un 30-50 por ciento de la inversión del Gobierno está mal asignada, hecha de manera tardía o en el servicio incorrecto. Es decir, hay potencial para

doblar la efectividad de la inversión del Estado a través de una mejor reasignación de la inversión. La eliminación de ganancias productivas adicionales, en cambio, involucra probablemente un retorno decreciente, y potencialmente puede llevar a más transferencia de costo y riesgo y a una erosión no deseada de resultados.

El uso en sectores estatales de *Big Data* provee una gran oportunidad de guiar a un cambio radical en desempeño sin costos extra. Pero para hacerlo se requiere de una colaboración, coordinación y reutilización de datos no vista hasta ahora en el sector público.

La primera mitad de este artículo se centró en el desafío que el *Big Data* está presentando en los modelos operativos y las prácticas existentes en el sector estatal, creando una visión más sistémica del sector social, dado que el sistema requiere mayor colaboración y agilidad. El resto del artículo se centra en el desafío subyacente de integrar y reutilizar los datos mismos. Los datos reutilizados y reintegrados se usan para tomar decisiones de inversión y monitorear dichas decisiones (en el centro) y también —puesto que a menudo estas nuevas iniciativas de inversión requieren colaboración o coordinación y la derivación entre servicios— se requiere la capacidad de identificar operacionalmente y compartir datos sobre personas como parte del proceso de entrega de servicios (en los límites). Así pues, ¿cuándo se pueden y cuándo se deben integrar y reutilizar datos de ciudadanos? ¿Cuándo está permitido usar los datos para propósitos nuevos más allá de aquellos por los que fueron recolectados originalmente? ¿Y cómo se hace eso de una forma confiable y sustentable?

4 /

La integración y reutilización de datos en el Estado

A menudo las personas hacen la distinción entre cómo administrar datos basadas en el “tipo de datos” que son, a saber, datos personales o datos no personales. Pero como señaló el Foro de Datos Futuros de Nueva Zelanda (NZDFF por sus siglas en inglés), esto no tiene sentido (NZDFF 2014). Información profundamente personal puede obtenerse de datos que no son nominalmente sobre personas, y luego ser usados para crear un perfil y dirigirse de forma personal a alguien. Asimismo,

detalles muy personales, como el genoma o la historia médica, se pueden usar para acciones no personalizadas, como informar en una investigación o política pública.

El NZDFF descubrió que esa administración de datos se debía centrar en definir y administrar los usos de los datos, no los tipos de estos. Ello se volvió muy útil, por ejemplo, al pensar sobre tipos de usos-casos y las diferentes necesidades de administración de cada uno. El NZDFF desarrolló luego un marco para cuatro tipos de desafíos de reutilización de datos y soluciones para tales escenarios (NZDFF 2014).

- *Escenario 1: Usos coercitivos y personalizados de los datos:* Los datos son recolectados sin el permiso de la persona, quien luego es abordada desde el Estado para lograr un mayor bien público (por ejemplo: protección de seguridad pública, prevención de abuso de NNA) en desmedro de sus bienes personales (por ejemplo, privacidad). El propósito de que los datos sean conectados y analizados es generar conocimiento en el nivel del individuo identificado para hacerle algo sin su permiso. MSD, Google, Facebook, la NSA, policía, investigadores fiscales y evaluación de riesgo de protección a NNA tienen este tipo de propósitos en mente. La licencia social para mantener este tipo de uso implica que el Gobierno y sus representantes demuestren una administración segura sobre los poderes abiertamente coercitivos del Estado, como garantías, paneles de evaluación independientes y códigos de buenas prácticas.
- *Escenario 2: Los datos son recolectados sin permiso individual para usos no personalizados:* Los datos son usados con el fin de generar conocimiento para otras partes, donde la persona a la que corresponden los datos no es considerada personalmente como destinataria de una acción específica. Esto suele involucrar restricciones voluntarias de reutilización personalizada. En general se hace de manera innominada para que el análisis real de los datos ocurra de una forma no personal y, por lo tanto, más protegida, siendo difícil re-identificar a un individuo para focalizarse en este personalmente. Un ejemplo de tal escenario es la IDI de la Agencia de Estadísticas de Nueva Zelanda o Estadísticas NZ (ver más adelante).

- *Escenario 3: Uso de datos personalizados basados en consentimiento:* Los mismos individuos autorizan a compartir o integrar sus datos personales voluntariamente, a fin de crear valor para sí mismos (lograr un bien privado particular), como servicios personalizados de salud, servicios financieros coordinados o acceso a financiamiento focalizado de Gobierno para un servicio particular que les gustaría recibir. Los sistemas de administración de información personal son un buen ejemplo, ya que entregan control a usuarios del servicio, quienes deciden permitir que sus datos se usen para un propósito específico. Esta es la brecha de pensar desde el Centro del Gobierno y donde la NZDFF recomendó y financió mayores esfuerzos. Es el escenario hacia donde Nueva Zelanda está llevando la integración y reutilización de datos de Gobierno, y acá será tratado más detalladamente en la sección sobre *Data Commons*.
- *Escenario 4: Datos basados en consentimiento para usos no personalizados:* Se hace tradicionalmente en investigaciones científicas o encuestas, donde los individuos dan su consentimiento para ser encuestados o participar de experimentos, pero el propósito no es su propio beneficio, sino apoyar políticas, investigación o ciencia. El cuarto escenario no es cubierto más abajo, dado que su práctica ha ido evolucionando por casi cien años.

Cada uno de los cuatro escenarios sigue una racionalidad y un método marcadamente diferente para administrar seguridad y casos de uso. El no considerar los escenarios de reutilización de datos, ni los desafíos y métodos a través de los cuales la confianza y el valor pueden mantenerse, suele traer problemas. El cambio inesperado de un escenario de uso de datos a otro, sin tomar en cuenta el derecho a decidir de los involucrados, también puede resultar problemático.

Esto es útil como un marco para ver cómo la práctica ha emergido y cómo varias innovaciones han fallado o ganado tracción para los cuatro escenarios de reutilización de datos.

Antes del *enfoque de inversión*, la mayor parte de la atención del Gobierno estaba centrada en el desafío de *compartir* datos. En cambio, el *enfoque de inversión* requiere también de la *reutilización e integración*.

TABLA N° 1 / Escenarios para obtención y uso de datos

	Control ejecutivo sobre el uso de datos	Control personal sobre el uso de datos
Usos personalizados de datos (para focalizar acción o servicio en individuos)	1. Usos coercitivos y personalizados de datos. Por ejemplo: contratos coercitivos de MSD, vigilancia policial, NSA, Google (presumiblemente).	3. Uso de datos personalizado basado en consentimiento. Por ejemplo: Sistemas de Administración de Información Personal (PIMS por sus siglas en inglés) y <i>Data Commons</i> .
Usos no personalizados (para investigación, ciencia, políticas públicas, etc.)	2. Los datos se recolectan sin el permiso del individuo para usos de datos no personales. Por ejemplo: almacenes de datos integrados de Nueva Zelanda o Nueva Gales del Sur.	4. Datos basados en consentimiento para usos no personalizados. Por ejemplo: encuestas o investigación científica basada en consentimiento tradicional.

Fuente: Elaboración propia.

La práctica y la costumbre desarrolladas en el siglo pasado alrededor de la noción de compartir datos enfatizaban el respeto por la privacidad y el consentimiento informado, estableciendo reglas sobre qué se debía hacer cuando dos partes deseaban compartir información. “Usar datos solamente con el propósito con el cual fueron recolectados”, es un principio común sobre el que reposa la confianza en este tipo de transacciones.

Así que cuando un científico, profesional de la salud, banco o gobierno recolecta datos sobre una persona, hay una serie de hábitos y expectativas formales e informales sobre qué se puede hacer con ellos y qué no, lo cual se ve reflejado en la reglamentación y el marco legal establecidos en Nueva Zelanda a fines de los noventa.

La administración de datos en Nueva Zelanda se basa en un marco legal de diferentes partes que interactúan, principalmente la Ley de Privacidad de 1993, la Ley de Estadísticas de 1975 y, en menor medida, la Ley de Información Oficial de 1982 y las disposiciones de secreto fiscal de la Ley de Administración Fiscal de 1994. La Ley de Privacidad es supervisada por el Comisario de Privacidad, una entidad de la corona autónoma creada en 1993. El departamento tiene un amplio rango de funciones, que incluyen investigar quejas sobre violaciones de

privacidad, realizar programas educativos, y examinar legislación propuesta y cómo puede esta afectar la privacidad del individuo. El Acta de Estadísticas de 1975 y la Ley de Privacidad de 1993 forman el marco para proteger la información sobre individuos. La Ley de Estadísticas de 1975 permite que los datos se usen de buena fe en investigación o con propósitos estadísticos para el bien público.

El marco precedente funcionaba relativamente bien en la época predigital. Funcionaba porque, en general, la relación entre el usuario de los datos y el sujeto era cercana. Las personas conocían al banquero o científico que pedía el consentimiento. O se compartían los datos de una investigación con un par, porque se le conocía. También funcionaba porque en la era predigital era difícil que los datos fueran integrados, revendidos o copiados y reutilizados por terceras personas. Hacer eso requería un costo de transacción significativo. El libro de contabilidad o el resultado de una encuesta tenían que ser fotocopiados o transcritos manualmente.

Además, no había urgencia dentro del Gobierno por hacer integración de datos y reutilizarlos más allá de las fronteras tradicionales. Cualquier integración que ocurriera era comúnmente al interior de los servicios, tenía lugar entre médicos de diferente especialidad o de profesor a profesor o dentro del sistema judicial. Si bien hubo incentivos para contar con un registro integrado por cliente dentro de los silos tradicionales para mejorar la eficiencia operacional, no había mucha necesidad de integración o reutilización a través de fronteras organizacionales o profesionales, digamos de un profesional de la salud a un profesor. Hoy el asunto es totalmente diferente.

Gran parte de nuestras vidas están digitalizadas. A través de nuestras interacciones con internet, el uso de servicios de salud personalizados, el banco electrónico, los medidores eléctricos inteligentes y las redes sociales, la forma en que nos vinculamos con nuestros pares y con profesionales será capturada digitalmente de alguna manera. Hoy en día muchas empresas, investigadores y el Gobierno quieren integrar los datos de cientos de fuentes y obtener una visión más completa de nuestros intereses, nuestra salud, nuestros resultados (usando su lenguaje) y de nuestros gustos.

El punto es que ahora no cuesta virtualmente nada hacerlo. Los datos y el conocimiento sobre los productos se pueden integrar, enriquecer, copiar, transmitir, transmutar y copiar de nuevo, sin límites. El costo de hacerlo ha caído casi a cero, para prácticamente todos.

Nuestras prácticas, costumbres y leyes ya no son suficientes para el nuevo ecosistema de datos. Resolver el desafío de compartirlos en décadas previas estableció una base sólida y expectativas comunes para transacciones simples, uno a uno, en que se respetaba la privacidad. Sin embargo, esos esquemas en la actualidad se ven irremediabilmente abrumados por el nuevo desafío de integrar y reutilizar. Simplemente son insuficiente para administrar capacidades sin fricción y el deseo de terceras personas de integrar y reutilizar datos científicos, del sector estatal, bancario, medioambiental y personal de manera segura.

De hecho, algunos enfoques gubernamentales y no gubernamentales de reutilización malinterpretan de forma deliberada o involuntaria esas viejas prácticas, por hacer cosas cuestionables o con sus propios fines, a menudo de forma coercitiva o no socialmente autorizados. Los tecnócratas piensan que tener un conducto encriptado resuelve el problema. O tomar la ruta legal forzando coercitivamente a los ciudadanos a firmar términos y condiciones muy permisivos antes de recibir un beneficio, o forzar a los proveedores a entregar datos a nivel identificable con la amenaza de no obtener contratos con el Estado. Esto ha sido probado en Nueva Zelanda y no funciona, por lo menos no en el contexto estatal. Como sugirió en privado un analista respecto de un intento de una agencia por otorgarse a sí misma la licencia social, “no se puede escribir un documento normativo o términos y condiciones que te otorguen licencia social. La licencia social es algo que se debe ganar y continuar ganando”.

De modo irónico, la capacidad actual de realizar sin fricción negocios *técnicos* de transferencia y copia de datos ha modificado el esfuerzo (y la fricción) de hacerlo por el aspecto *social* de la transacción. El negocio técnico de la reutilización fue la parte fácil. Pero ahora, ¿cómo se bajan también a cero los costos de la transacción *social*? Esto tiene que ver con cómo construimos confianza y seguridad sobre la reutilización de datos. ¿Qué es aceptable para reutilizar y qué no?

Demasiadas veces el Estado ha recurrido a soluciones técnicas como la propia tecnología, los términos y condiciones, el consentimiento “informado” o nuevas formas como los Acuerdos Aprobados de Intercambio de Información (*Approved Information Sharing Agreement, AISA*). Todo como un medio para resolver sus propias necesidades de reutilización de datos sin enfrentar el problema real: el cambio de la relación entre el Estado y sus ciudadanos. Por ello se requiere de una solución mucho más radical y adaptable.

4.1. Escenario 1: Usos coercitivos y personalizados de datos

Porque en la práctica el Estado central no tiene una licencia general para reutilizar e integrar datos, los intentos para hacerlo en fecha reciente han sido exitosos solo para usos coercitivos. Estos entran en el escenario uno: “usos personalizados de datos”. Vale decir, se hace sin el consentimiento del individuo involucrado; más bien es el Estado el que se otorga licencia para obtener, integrar y reutilizar en las formas que estime, focalizándose personalmente en ciudadanos individuales.

Llamamos a esto un enfoque desde adentro hacia afuera para personalizar los usos de datos integrados. La perspectiva fundamental es que “nosotros sabemos qué es mejor, por lo tanto haremos lo que es mejor para satisfacer nuestras necesidades y así ayudarlo”. El oficial o ministro mira el problema desde su propia perspectiva hacia el ciudadano.

Tal escenario, en realidad, solo funciona como una forma de licencia social para reutilizar datos cuando el derecho a libertad individual, privacidad y control es invalidado por un bien público mayor o los derechos de otros. Los acuerdos para compartir datos en el escenario uno que sí funcionan son los que involucran prácticas genuinamente declaradas coercitivas para realizar un bien mayor. Como ya veremos, el problema surge cuando ese pensamiento vira hacia prácticas paternalistas por parte de servicios focalizados supuestamente voluntarios. Y el espacio poco definido entre racionalizar la recolección de datos de manera coercitiva por un bien mayor, y racionalizar la recolección de datos sin consentimiento por el bien del mismo individuo, es un páramo de buenas intenciones. Los siguientes son buenos ejemplos de ello.

4.1.1. Almacén de datos del MSD

Se puede observar fácilmente analizando el caso de estudio del Ministerio de Desarrollo Social (MSD por sus siglas en inglés) y sus intentos por reutilizar datos integrados con el propósito de focalizar servicios para individuos. El MSD ha estado en la primera línea de los intentos de reutilizar datos personales integrados operacionalmente. Al inicio fue para usos coercitivos, con el fin de proteger la integridad de los pagos de seguridad social de fraudes. Luego se ha expandido para enfocarse en servicios “voluntarios” respaldados por la reforma de bienestar (el *enfoque de inversión* aplicado a nivel de agencia). Esto no ha sido siempre exitoso: el ministerio ha sido duramente criticado por usar tácticas de intimidación durante la negociación de contratos, para obtener acceso a los registros nominados de clientes desde terceros proveedores de servicios, generalmente ONG.

A mediados de la década de los noventa se estableció el Almacén de datos del MSD, a partir de capturas a fin de mes del historial del sistema de pagos de beneficios de bienestar, que eran usados para mostrar las diferencias del sistema en diversos puntos en el tiempo y para reportar los cambios (cambios relativos a cuántos clientes y a qué se había pagado: costos). Hacia el año 2003, el MSD tenía tres sistemas principales: SOLO (sistema de empleo), SWIFT (sistema de pagos) y UCV (visión unificada de clientes). Bajo la tutela de la información de ISCU (unidad de coordinación de sistemas de información) de múltiples agencias (CYF, agencia de protección al NNA), usando su sistema de información conocido como CYRAS, Vivienda NZ (proveedor de viviendas sociales), el Ministerio de Educación y el Departamento de Trabajo (apoyo a empleados y empleadores con seguridad, leyes laborales, seguridad laboral) se mantenían de forma aislada bajo un solo sistema. Esta es la Plataforma de Análisis e Información (IAP por sus siglas en inglés).

Tal trabajo se realizó bajo la supervisión de Dame Margaret Bazley —en retrospectiva muy adelantada a su tiempo—, quien persiguió la visión de una plataforma compartida de todos los servicios. Una serie de iniciativas de correspondencia de datos con otras agencias empezaron a surgir en rápida sucesión:

- Cruces de inicio y cese con datos de IRD (originalmente solo de beneficios), cruce de personas fallecidas, de subsidios estudiantiles (IRD), nacimientos, datos de aduana y carcelarios (beneficiarios entrando a prisión).
- Información de direcciones de morosos por multas entregadas a las Cortes (datos salientes del MSD). Este último proyecto fue extremadamente popular (en términos de dinero recuperado), tanto así que el Departamento de Justicia no pudo aguantar el ritmo. Cabe señalar que todas las iniciativas de cruce, a excepción de la última, eran dentro del MSD.
- Fue creado un registro de pedófilos. Esto fue facilitado por una unidad especial dentro del MSD, revisando datos como información de vivienda. Se implementaron protecciones especiales debido a la naturaleza altamente sensible de los datos y el problema presentado. Tanto la gente bajo escrutinio como quienes manejaban la información estaban realmente preocupados por la seguridad, por lo cual, los resultados fueron a una unidad segura. Las identidades de las personas que trabajaban en la unidad fueron protegidas y se mantuvieron estrictas limitaciones de acceso: solo una persona podía acceder a la información y hacer el mantenimiento, por ejemplo.

Dichas iniciativas tenían propósitos procedimentales, en esencia para la integridad del sistema de beneficios o para administrar riesgos de los NNA, en el caso del registro de pedófilos. Todas operaban bajo la Ley de Privacidad, usando Memorandos de Entendimiento (*Memorandums of Understanding*, MoU), protocolos de auditoría y programas de eliminación de información.

Poderes y razonamientos similares para reutilización personalizada, coercitiva y de punto a punto también surgieron en otros sectores, por ejemplo, dentro de la Agencia de Impuestos de Nueva Zelanda, en busca de asegurar la integridad del sistema tributario.

A pesar del desafío práctico de definir las reglas del juego, resultaba fácil obtener un acuerdo para compartir información donde el fundamento era alguna variante de la necesidad de administrar el riesgo de fraude en las prestaciones, el fraude tributario, o donde el riesgo del público,

superando así el derecho a privacidad del individuo. El razonamiento de integridad defendía el bien público mayor por sobre los derechos de privacidad individual, porque se estaba haciendo algo indebido o se cometía un error.

Las cosas se ponen más desafiantes, sin embargo, cuando el objetivo de integración de datos y su reutilización es la focalización de servicios supuestamente voluntarios. Como ilustra el ejemplo de los NNA de seis años al comienzo de este artículo, es muy valioso usar datos integrados con el afán de identificar necesidades mayores de ciudadanos y focalizar con mayor precisión los servicios. En la puesta en práctica es donde se encuentra el desafío.

4.1.2. Programa de Servicios para Jóvenes

En 2011, luego del movimiento general al *enfoque de inversión*, una de las primeras reutilizaciones operacionales de datos integrados para el Programa de Servicios para Jóvenes. Se unieron datos de protección de NNA, educación y ayuda financiera buscando producir modelos analíticos que detectaran riesgo de la recepción de beneficios a largo plazo, e intervenir proactivamente. Luego de la crisis financiera global, se reconocía que una persona joven sin educación, empleo o capacitación (los llamados NINI) presentaban alto riesgo de dependencia a los beneficios a largo plazo. El equipo de análisis avanzado usó los datos integrados para hacer de esto algo más específico. Creó un ranking muy preciso con múltiples variables, utilizando un modelo predictivo. La lista resultante de jóvenes con necesidades mayores fue luego usada operacionalmente, con distintas ONG, para identificar y focalizar los servicios de apoyo apropiados, a fin de ayudarlos a obtener capacitación, educación o empleo. No se dio consentimiento para dirigirse a las familias con datos asociados y un perfil, ni para compartir dichos perfiles con las ONG.

Otro intento de usar datos integrados para focalizar servicios, aunque fue menos exitoso, arrojó valiosas lecciones.^[7]

[7] Esta sección se basa en un artículo a publicar próximamente por Rob Laking sobre la revisión del Modelo de Riesgo Predictivo de NNA. Las opiniones expresadas aquí son del autor y pueden ser diferentes a las del señor Laking.

En 2012, se llevó a cabo una exhaustiva revisión de los servicios de protección de NNA y se publicó un informe sobre NNA vulnerables (*White Paper on Vulnerable Children*), presentando las bases de lo que podría conocerse como el Plan de Acción de NNA. La intención del trabajo era identificar mejor el abuso contra NNA y la negligencia, y encontrar formas de reducir riesgos en ese ámbito.

El modelamiento de riesgo predictivo fue identificado en el *white paper* como potencial ayuda para la toma de decisiones al identificar casos potenciales de abuso y negligencia. El MSD había estado creando y evaluando modelos desde 2007, y estos tuvieron un buen rendimiento usando solamente datos de protección de NNA, aunque ninguno se usaría a fin de cuentas, por razones éticas y prácticas.

Luego del *white paper*, entre 2012 y 2016, el Ministerio de Desarrollo Social y la Universidad de Auckland trabajaron en un nuevo modelo que usara datos integrados de salud, protección de NNA y otras fuentes. Fue originalmente desarrollado para calcular tan solo el riesgo de abuso y negligencia, pero luego se expandió para cubrir resultados más generales. Se calculó que la mitad del 10 por ciento de los puntajes más altos tendría contacto con CYF dentro de los siguientes cinco años. Sin embargo, el foco estaba otra vez en la tecnología y en la construcción del modelo perfecto. No hubo mucha reflexión, al principio, acerca de la capacidad o conveniencia de usar dicho modelo de forma coercitiva en la primera línea.

En sus inicios el modelo fue propuesto para toda la población, pero el nuevo ministro de Desarrollo Social lo rechazó y decidió utilizarlo solo para los NNA que fuesen notificados a los servicios de protección y vulnerabilidad. Otras opciones de uso práctico del modelo fueron utilizar los puntajes durante procesos de priorización, como herramienta suplementaria para ayudar en el proceso de toma de decisión de los trabajadores sociales, o usar los puntajes agregados en vez de los individuales como una herramienta de asignación de presupuesto.

Los equipos debían trabajar con aquellos NNA que no alcanzaran el nivel de una notificación tradicional, es decir, un informe de preocupación real. Asimismo, los datos compartidos se referían a cualquier variable escogida por el equipo entre toda la población de Nueva Zelanda. No estaban confinados a los datos que un notificador pensaba que eran

significativos, dejando fuera otra información que no era relevante. Eran todos los datos de los ciudadanos y de todos los ciudadanos. Esencialmente, se trataba de vigilancia masiva dentro de la población.

Cabe destacar que las agencias gubernamentales que sospechan de abuso de NNA o negligencia tienen todo el poder que necesitan para compartir información en el caso de intervenciones legales. En la práctica, la agencia de protección de NNA recibe 150.000 notificaciones al año, la mayoría procedente de otras agencias de Gobierno (Salud, Justicia, Ayuda Financiera, Policía, Educación). Nueva Zelanda tiene una de las tasas de notificación (es decir, datos compartidos) más alta del mundo occidental; y sin embargo cuenta también con uno de los registros de protección de NNA más deficientes de la OCDE. Este es un proceso manual y los datos son integrados en a través de mecanismos poco prolijos. Una pregunta interesante consiste en determinar qué parte de este registro es, en principio, diferente del modelo de riesgo predictivo descrito al inicio de este artículo. En términos concretos, el modelo no hace sino automatizar lo que era ya una práctica manual de reutilización e integración coercitiva, amplificándola. Entonces, ¿cómo es posible que más vigilancia masiva se encargue de lo que la vigilancia masiva ya no había logrado?

Existían, con justa razón, preocupaciones éticas y prácticas expresadas por la mayoría de las partes involucradas. Se armó un grupo de trabajo liderado por el ex gobernador general, que asumió una evaluación ética y técnica, concluyendo que el modelo de riesgo predictivo de NNA no debía ser utilizado.

Una preocupación clave sobre el posible acuerdo para compartir información fue que esto podría terminar convirtiéndolos en informantes de CYF, lo cual perjudicaría la confianza entre los proveedores de servicios y de los clientes. Por lo pronto, los clientes vulnerables podrían renunciar a acceder a los servicios por miedo a las notificaciones de CYF.

Por ejemplo, los profesionales de la salud argumentaron que la relación entre médico y paciente se armaba en base a confianza, una confianza crucial, sobre todo en la demanda por servicios por parte de personas vulnerables que desconfían del sistema. Si la Agencia de Protección de NNA seleccionaba habitualmente datos de salud para identificar NNA de alto riesgo, esto podría alejar a las personas que el Gobierno estaba

tratando de ayudar. ¿Qué madre o qué hija querrían revelar abusos o violencia al médico de la familia, si la madre tuviera miedo de que la NNA fuese alejada de la familia por el Estado, o si la misma NNA temiera quedarse sin madre? Sin duda, la elaboración de perfiles basados en integración y análisis de datos es un instrumento tosco cuando se considera la necesidad de contar con espacios de confianza para pedir ayuda, y en particular cuando el requerimiento de confianza es un componente clave para comenzar el proceso de sanación.

4.1.3. Acceso a datos individuales a nivel de cliente

Este tipo de preocupaciones también se expresaron en 2016 a propósito de otra forma de uso coercitivo de datos. A fines de ese año, el Ministerio de Desarrollo Social trató de usar su proceso de contratación para lograr que algunos proveedores externos entregaran datos individuales a nivel de cliente (ICLD por sus siglas en inglés) identificables. El uso de la fuerza se manifestó a través de las llamadas “prácticas de contratación coercitivas”: era improbable que los prestadores no gubernamentales obtuvieran un contrato con el Gobierno si no entregaban detalles personales identificables al ministerio, o no recibirían financiamiento para los clientes respecto de los cuales no entregaran sus datos.

Esto despertó la indignación pública y una erosión en la confianza de los proveedores. Hubo preocupaciones diversas, pero la más importante apuntaba a que la gente ya marginalizada, respecto de quienes se había logrado crear altos niveles de confianza, comenzaría a desconfiar de las ONG, si es que estas tenían que entregar sus datos personales al gobierno central. Es entendible, por cierto, que fuese una preocupación genuina, dado que el Gobierno ya mostraba una tendencia a querer usar esta información para imponer pruebas de riesgo de protección para NNA o desalojar a personas de casas sobrepobladas.

El resultado neto de la unificación de datos de forma coercitiva probablemente llevaría a peores resultados sociales para los grupos ya marginados y

podría llevar a que el MSD recibiese datos distorsionados o incompletos, lo que sería contraproducente para los objetivos declarados

por el MSD (...) no se han hecho los suficientes esfuerzos para identificar medios para lograr estos objetivos sin el riesgo asociado de separación.^[8]

Luego de una fuerte amonestación del Comisario de Privacidad, el ministerio tuvo que echar pie atrás y embarcarse en un enfoque más consultivo. El comisario encontró que

la política ICLD implementada es inconsistente con los principios de la Ley de Privacidad y debería, por lo tanto, ser corregida (...) la manera en la que el cambio de política ha sido efectuado arriesga minar la confianza entre los usuarios individuales del servicio y las ONG. Esto podría impedir que algunos de quienes más lo necesitan accedan a la ayuda necesaria debido a la incapacidad de las ONG de mantener los datos privados, incluso para el MSD.^[9]

4.1.4. Desafíos de reutilizar datos coercitivamente

Los ejemplos del sistema tributario, de conducta juvenil y el modelo de riesgo predictivo de NNA ilustran varias características de los intentos estatales por enfrentar los desafíos de reutilizar datos integrados para focalizar de forma personalizada a ciudadanos individuales.

Cuando hay un argumento claro de que el bien público sobrepasa el derecho a la libertad, los derechos humanos y el control de privacidad, eso es usualmente suficiente para emplear el proceso político y los instrumentos existentes con el fin de entregar al Estado la licencia en aras del bien mayor. Probablemente hay mejores y peores formas de administrar la recolección de datos y reutilización personalizada. La Agencia de Inteligencia de Nueva Zelanda, por ejemplo, fue recientemente criticada por ser demasiado reservada y no hacerse responsable, de manera que ahora tiene una junta de evaluación independiente. Existen, por lo tanto, formas de hacerlo con más o menos licencia social. El consentimiento forzado de un proveedor de servicios no es realmente consentimiento y por ello debilita la confianza.

[8] *Inquiry into the Ministry of Social Development's collection of individual client-level data from NGOs*, Departamento del Comisario de Privacidad, abril de 2017.

[9] *Ibid.*

La justificación del uso no consentido de datos reintegrados por razones paternalistas (“por su propio bien”) resulta preocupante. Además, solo debe ser aplicable a una pequeña minoría de casos altamente selectivos y analizados, como, por ejemplo, en el área de salud mental. Usar ese mismo tipo de razonamiento para invadir la privacidad de forma masiva, probablemente no funcionaría por un problema de escala. *Podría* funcionar por razones paternalistas de seguridad (como vigilancia masiva por terrorismo, “para salvarlos”) o para salvar a un NNA deL abuso. Pero es probable que falle como medio para evaluar la población que accede voluntariamente a servicios. Particularmente, al hacerse por parte del Estado, que es por naturaleza coercitivo, los grupos más vulnerables se replegarán, llevando a peores resultados.

Los intentos por resolver el desafío de reutilizar datos personales integrados han sido en gran medida ejercicios “desde adentro hacia afuera”, sin tomar en cuenta las necesidades de los servicios. Las soluciones tienden a ser técnicas y auto-habilitantes, como el uso de MoU o AISA. Ambos son intentos del Estado por darse a sí mismo la licencia social, sin mucha preocupación real por un consentimiento fidedigno ni por modelos de reutilización operacional con altos y genuinos niveles de confianza.

Los poderes coercitivos del Estado, cuando se enlazan con una visión integrada de los ciudadanos, conducen a una potente asimetría de información y a una relación de poder desigual entre el gobierno y los gobernados. Lo anterior tiene el potencial real de convertirse en el “gran hermano” y generar un efecto de disminución de la democracia y de la libertad de expresión.

Algunas de las prácticas, como los contratos coercitivos, las sugerencias de usar datos de teléfonos móviles privados para monitorear a NNA que se ausentan sin permiso de la escuela, o las iniciativas por integrar todos los datos del Gobierno para realizar vigilancia masiva de vulnerabilidad, grafican que no se puede confiar en el Estado a largo plazo para usar este nuevo poder de una manera siempre benévola. Mediante el interés creciente de la política respecto del valor de la vigilancia, o meramente a través de estupidez e incompetencia, o por razones de control más perversas (calmar o silenciar la disidencia), la vigilancia a gran escala de perfiles de ciudadanos individuales –por propósitos operacionales del nivel central– debe ser revisada cuidadosamente.

Mientras la integración de datos de clientes en el sector privado –en organizaciones como Google o Facebook– puede ser inquietante, la integración y reutilización autorizada por el Estado central es una ruta potencial hacia el totalitarismo. Ya sea si es por un paternalismo benévolo o por razones más perversas, la repugnancia es idéntica en ambos casos.

Por tal razón, Nueva Zelanda ha rechazado correctamente la recolección, integración y reutilización personalizada de datos para focalizar su uso en ciudadanos individuales basándose en la coerción, excepto cuando el bien público supera el derecho a la privacidad personal. La conclusión aquí es que hacer esto para mejorar la inversión social y obtener resultados es innecesario y, quizás, llevará a peores resultados sociales para las personas en las que se quiere focalizar.

En cualquier caso, los usos personalizados de datos de ciudadanos no son condición necesaria para introducir un *enfoque de inversión* en el nivel central.

4.2. Escenario 2: Los datos se recolectan sin consentimiento individual para usos no personalizados

El escenario dos (cuadrante de abajo a la izquierda) sucede cuando los datos son integrados y reutilizados para generar conocimientos más amplios y así lograr un bien público o privado *sin focalizarse en ningún individuo*. Los datos personales pueden ser usados de forma no personal, por lo que el resultado o el empleo de los datos personales no beneficiarán o perjudicarán a la persona de manera directa.

Este tipo de reutilización es necesario y probablemente también suficiente para el 90 por ciento de los casos de inversión social desde el nivel central.

Surge a menudo la creencia errada de que el Estado, los mismos ministerios y agencias centrales, como la Agencia de Inversión Social, necesitan acceder a datos integrados identificables y reutilizarlos para focalizarse en individuos directamente, con el afán de alcanzar los objetivos del *enfoque de inversión*.^[10] Esa es, por cierto, una creencia falsa.

[10] Me responsabilizo en parte por haber mostrado a los ministros el poder de hacer esto para focalizarse en dos mil NNA de seis años en 2009, como fue mencionado al inicio.

Ni la capacidad de identificar las oportunidades de inversión, ni la de monitorear el desempeño focalizado y los resultados, requieren que los datos integrados de las personas sean usados para focalizarse personalmente en ellas.

Si se piensa al Estado como algo semejante a un administrador de fondos de cobertura que escoge inversiones de alto valor, la capacidad de saber cómo se está desempeñando esa inversión es crucial. Pero no es imprescindible tomar decisiones de reasignación personalizadas desde el centro. Mejor es transferir esto a la primera línea, recurriendo a alguna forma de modelo de impacto colectivo. El asunto de identificar quién necesita qué, no puede ser solo un ejercicio de datos, ya que estos son muchas veces dispersos, incompletos y difíciles de interpretar. Crear perfiles desde el Estado puede redundar en etiquetas y estigmatizaciones, lo cual es difícil de administrar a través de procesos controlados centralmente y tiene una baja licencia social con la primera línea, quienes equivocadamente verán falsos positivos y falsos negativos como confirmación de que tales modelos no funcionan.

Además es una carga innecesaria para el nivel central. La primera línea normalmente conoce el perfil de sus clientes mejor que el centro, porque se reúne con ellos. El hecho de que el centro tenga datos a nivel micro, le entrega la ilusión de que conoce a esos clientes. Si bien el centro tiene, ahora más que nunca, una mucho mejor visibilidad de cómo se focalizan y desempeñan las inversiones en el sector social, en realidad conoce una fracción muy pequeña si se la compara con lo que sabe la primera línea. Es mejor entregar a esta última la capacidad de mirar los datos y a los clientes en conjunto, para así tomar decisiones de asignación de nivel a los casos, sin dejar de tomar en cuenta todos los matices necesarios.

La frustración del nivel central por la focalización deficiente de la primera línea puede estar mal diagnosticada. En nuestra experiencia, es la primera línea la que sabe realmente el nivel de necesidad, a pesar de tener que trabajar bordeando el sistema para lograr el nivel de financiamiento, coordinación y colaboración requeridos para satisfacer esas necesidades.

Un ejemplo de capacidades técnicas creadas para permitir la reutilización de datos no personalizados es la IDI de Estadísticas NZ. Esta

respetar la privacidad a través del almacenamiento de datos integrados con alta supervisión y alta confianza, donde solo se usan con propósitos de investigación y no identificados, bajo estricto control.

Como nadie puede ser identificado, los datos tampoco pueden ser usados operacionalmente de forma personalizada para focalizarse en un individuo. Este es el punto: las dudas sobre coerción, control, consentimiento y privacidad no aparecen cuando se usan datos de forma agregada y no identificada para responder preguntas de políticas, monitoreo o investigación.

Por supuesto, se deben tomar medidas para evitar o sancionar la re-identificación y cautelar el manejo de los datos de forma segura. Ello involucra algún tipo de desidentificación (eliminación de nombres y fluctuación), así como supervisión cercana a los usuarios de datos. El procedimiento puede involucrar también una revisión de los resultados publicados, asegurando que una vez que salgan del edificio, no pueda re-identificarse a los individuos. Por ejemplo, divulgar que una persona que mide dos metros tiene SIDA y vive en una pequeña comunidad, podría permitir que se identifique fácilmente a dicha persona.

El argumento básico es que se llega a un bien público mayor cuando el Estado puede constituir una vista conjunta de ciudadanos, empresas y sus resultados, lo que se impone a cualquier preocupación sobre la privacidad, puesto que los datos no pueden ser usados de forma personalizada para acciones adversas. Tal es el uso no personalizado de datos integrados de ciudadanos. Es de gran valor para casi todos quienes buscan mejorar los resultados económicos y sociales a través de un mayor entendimiento y visibilidad de lo que realmente está pasando. Además, el Estado central y sus agencias que administran el *enfoque de inversión* (dependiente en gran medida de una visión integrada de los ciudadanos y su paso por los servicios) solo requieren acceso a este tipo de datos para sus funciones. Los usos personalizados e identificables de datos integrados no son fundamentales a ese nivel, ni para la toma de decisiones de inversión macroscópicas ni para su monitoreo.

En Nueva Gales del Sur, Australia, se llevó a cabo una oferta de servicio similar, desarrollada por universidades que se convirtieron en centros de integración y reutilización de datos con propósitos investigativos. Al entrevistar a los australianos sobre su experiencia, revelaron que esto

permitió crear un modelo de alta confianza al mantenerse alejados del Gobierno, donde la reputación de los investigadores académicos dependía precisamente de las buenas prácticas y de la administración segura de los datos. Además, el recurso compartido fue usado por una amplia gama de investigadores para analizar los resultados económicos, sociales y de criminalidad. La desventaja fue que no contaban con mucho financiamiento.

Volviendo al caso de Estadísticas NZ y su IDI, con el tiempo la entidad se transformó en la ubicación predeterminada para el almacenamiento y administración de datos compartidos e integrados de personas y empresas. Esta agencia es una entidad de la corona cuyas funciones están definidas en legislación específica, la que impone estrictas condiciones sobre el uso de datos, particularmente en lo que respecta a preocupaciones de privacidad. Asimismo, la agencia no estaba vinculada ni alineada con ningún servicio público, por lo que no generó sospechas de ser capturada por algún sector del Estado. Ello entrega garantías de protección ante un uso gubernamental excesivamente coercitivo de la información, a través de la re-identificación o el mal uso de los datos integrados.

Durante 2013, algunas entrevistas con administradores de la IDI de Estadísticas NZ mostraron una agencia desafiada de dos formas, a raíz de la creciente insistencia en el uso de datos administrativos integrados. En primer lugar, se desafiaba el foco predominante de la organización en las encuestas como método central para recolectar los datos estadísticos oficiales. El segundo desafío era que había una preocupación interna en cuanto a que la fama de Estadísticas NZ como administrador seguro de datos personales podría verse afectada por la integración. ¿Qué pasaría si alguien que usara la IDI por accidente hiciera algo que permitiera al público re-identificar? ¿Qué repercusiones tendría en su capacidad de realizar el censo, en el que todos los neozelandeses deben llenar un formulario? Los expertos en metodología estadística pensaban que los datos administrativos eran poco exactos, desordenados y de escaso valor. Dichas preocupaciones marcaron la práctica en torno a la IDI como un modelo de supervisión para administrar el riesgo de desconfianza o el uso de métodos deficientes que impactaran el censo: función central de Estadísticas NZ.

Más recientemente, las dudas sobre el valor y el costo de realizar una encuesta al estilo del censo animaron a las autoridades a expandir el rol de la IDI como uno de los futuros caminos de Estadísticas NZ, acaso para cuando los gobiernos ya no quieran financiar un ejercicio de recolección a la manera del censo. Este autor ha argumentado al Gobierno, de modo enfático, que todavía se necesitan datos de encuesta, tanto en el caso del censo como en el de una investigación longitudinal. Sería un error pensar que los datos administrativos pudiesen reemplazar estas fuentes de conocimiento. Es más, una fuente altamente confiable puede mejorar el valor de los datos administrativos permitiendo la medición del nivel de sesgo o error sistemático. Comunicaciones recientes con oficiales de Australia confirman la utilidad de este pareo, en tanto posibilita medir los niveles de sesgo y error en los datos administrativos.

En términos generales, los datos integrados para usos no personalizados en Estadísticas NZ han pasado por tres fases de crecimiento.

La *primera fase* fue una serie de experimentos y arreglos ad hoc, hechos al margen del trabajo central de Estadísticas NZ. En 1997, el foco original estaba en modelar la economía, los empleos y la emigración. Dado que la iniciativa era liderada por intereses de Gobierno específicos, se trataba de un servicio boutique para un pequeño número (12 aproximadamente) de usuarios internos altamente competentes. Los proyectos de integración temprana tenían propósitos específicos, a menudo conectando no más de dos o tres grupos de datos, y manteniendo a cada uno en un ambiente separado. Estos grupos existían independientemente, por lo que la usabilidad era limitada y había una duplicación significativa en los grupos. Algunos grupos incluían la Base de Datos de Negocios Longitudinal (LBD por sus siglas en inglés), un grupo integrado de subsidios y préstamos estudiantiles, y el Grupo de Datos de Conexión Empleado-Empleador (LEED por sus siglas en inglés).

- *Base de Datos de Negocios Longitudinal (LBD)*: Se originó en un proyecto de 2003, que involucraba un grupo de variables financieras conectadas a datos de encuestas no financieras. Fue financiado por un fondo de investigación de distintos departamentos y con una contribución adicional significativa del Ministerio de Desarrollo Económico (MED por sus siglas en inglés). El proyecto tenía cuatro objetivos principales: producir estadísticas

oficiales nuevas y mejoradas, mejorar el acceso y usabilidad de los datos micro para investigadores, reducir la carga para el encuestado, y mejorar la eficiencia en la manipulación de datos por parte de Estadísticas NZ (arquitectura estadística).

- *Grupo de datos integrados de préstamos estudiantiles y subsidios:* Es usado actualmente para producir estadísticas anuales de préstamos, calificaciones e ingresos de estudiantes que han participado del sistema de préstamos estudiantiles o han recibido un subsidio.
- *Grupo de Datos de Conexión Empleado-Empleador (LEED):* Se emplea hoy por hoy para producir publicaciones trimestrales y anuales de las dinámicas del mercado laboral de Nueva Zelanda.

El valor de la LBD ilustra el valor más amplio de este tipo de visiones integradas del sector productivo, incluyendo el permitir un nuevo y mejorado conjunto de estadísticas oficiales. Además, ha posibilitado al Gobierno evaluar políticas y entender dinámicas de negocios sin comisionar nuevas encuestas que agregan carga a los encuestados.

Este arreglo ad hoc continuó por ocho años.

La *segunda fase* de la IDI podría llamarse de consolidación. Cuando se empezó a notar el valor de la integración de datos, se inició en 2011 un trabajo gradual para moldear la plataforma como un servicio al interior de Estadísticas NZ, buscando coordinar y responder mejor a la necesidad creciente de acceso. Para 2013 se había formado ya un nuevo equipo de datos integrados, unidad compuesta por 25 personas.

Gran parte del aumento de la inversión proviene del énfasis creciente del Gobierno en una mayor cantidad de servicios integrados, lo que se comenzó a manifestar en 2012 con la iniciativa Mejores Servicios Públicos (*Better Public Services*, BPS), y luego con la aplicación del *enfoque de inversión* a nivel de gobierno integrado en 2013.

La *tercera fase* es la reciente expansión significativa de la IDI, desde un pequeño nicho de servicios para un grupo menor de interesados, a una plataforma central sobre la que se realiza gran parte del análisis de inversión de gobierno integrado. Actualmente la plataforma es usada ampliamente, tanto dentro como fuera del Gobierno.

El proceso comenzó en 2012, cuando el gobierno de Nueva Zelanda lanzó el programa BPS, creando objetivos transversales para el sector pú-

blico y que aspiraban a entregar mejores resultados a los neozelandeses. La comisión asesora que promovió la iniciativa insistió en un incremento en la cooperación entre agencias, especialmente respecto a problemas complejos que se ubicaban en las fronteras de estas.

Se reimpulsó de nuevo en 2013, ante la noción de que Nueva Zelanda necesitaba análisis de gobierno integrado por sobre los intereses de los servicios, lo que proveyó una propuesta de valor convincente para invertir en la IDI como una plataforma de reutilización integrada de datos no personalizados, al modo de un sistema compartido. El gabinete aprobó las siguientes iniciativas relacionadas con la IDI:

- Reconocimiento y aumento de presupuesto de la IDI como un recurso clave para permitir ese tipo de análisis.
- Exigencia de que todos los datos del sector social se subieran a la IDI desde los ministerios contribuyentes y agencias que entregan servicios.
- Fomento de uso más amplio de la IDI, incluyendo acceso remoto para analistas e investigadores externos, universidades y centros de pensamiento no gubernamentales.

Luego del ejemplo inicial de los NNA de seis años, los riesgos enfrentados por niños y jóvenes se han convertido en una cuestión política clave para el gobierno de Nueva Zelanda. El progreso exhibido por el nuevo equipo del Departamento del Tesoro y el uso de la IDI, ilustran el poder de entregar al Centro de Gobierno una visión no partidista de los ciudadanos y sus resultados, permitiendo que gane fuerza el paradigma de inversión enfocado en resultados.

Como parte del esfuerzo por mejorar los servicios públicos, se estableció un panel asesor experto para supervisar el desarrollo de un nuevo modelo operacional centrado en NNA vulnerables. Dentro de esta iniciativa, el Departamento del Tesoro y el Ministerio de Educación asumieron los análisis que apuntaban a identificar las características de los niños y jóvenes con mayor riesgo de malos resultados a largo plazo (Ball et al. 2016; Crichton et al. 2015). Los estudios procuraban focalizarse en tales grupos, detectando algunos de los mayores costos fiscales asociados a esta población específica.

Al usar la IDI, los investigadores distinguieron a los NNA con un rango de características asociadas a una mayor probabilidad de dejar

la escuela sin titulación, de recibir ayuda del Gobierno y de cumplir condena carcelaria o comunitaria. La investigación proyectó que el nivel promedio del gasto estatal por un NNA con alto riesgo era de más de \$270.000, mientras que en un niño sin indicadores no pasaba de \$33.000.^[11]

Se concluyó también que, si bien es más fácil predecir los malos resultados a medida que un joven crece, estos resultados pueden ser más difíciles de influenciar.

El panel asesor tomó en cuenta esta investigación al hacer sus recomendaciones,^[12] las que condujeron a la realización de una nueva revisión total del modelo de financiamiento y a la creación de un nuevo Ministerio para NNA Vulnerables en 2017. Fue una redefinición de la protección a NNA, con una entidad de asistencia temprana y múltiples agencias focalizadas en necesidades mayores y complejas, no solo en abuso. Aunque no se implementaron acciones específicas respecto a los casos presentados inicialmente al gabinete, el efecto indirecto fue un aumento significativo del financiamiento y un reenfoque de la inversión, que comenzó a efectuarse de manera más comprensiva y como un asunto central, en vez de restringirse a la evaluación reactiva del riesgo de abuso.

Otros efectos han sido, por un lado, el reconocimiento del valor del *enfoque de inversión* por parte de los altos directivos del sector social, y por el otro, el uso de la integración de datos para informar tanto el trabajo de las propias agencias como el trabajo colectivo. Ahora hay equipos de análisis avanzado en los Ministerios de Justicia, Desarrollo Social, Salud y Educación. En cada caso, la función de análisis de datos pasó de un rol de soporte a ser una función representada por un director general adjunto en la mesa de toma de decisiones.

Adicionalmente, el establecimiento de la Unidad de Inversión Social antes descrita solo se hace posible con un repositorio de datos integrados que funcione a plenitud. Más allá del uso de la IDI, varias agencias disponen de acuerdos bilaterales para integrar y reutilizar datos con usos no

[11] Una visualización interactiva de los datos está disponible en <https://goo.gl/mro7Qn>

[12] Informe final y otros antecedentes de *Investing in Children Programme*, disponibles en <https://goo.gl/Dki9ww>

personalizados. Esto ilustra el valor de la reutilización de datos integrados no identificados para informar las decisiones de inversión y monitorear resultados, probando que se está ante una valiosa herramienta que permite hacer preguntas fundamentales sobre decisiones de inversión planteadas en el Gobierno acerca de una serie de asuntos sociales y de productividad.

Este tipo de uso de datos es relativamente seguro y mantiene la no coerción y la privacidad de los ciudadanos, siempre y cuando se conserven también la buena administración y la responsabilidad.

La solución preferida por el Comisario de Privacidad para el *enfoque de inversión* sería que la reutilización de datos fuese manejada a través de la IDI de Estadísticas NZ. En gran parte, esto es todo lo que será requerido desde el nivel central para mejorar los retornos del Gobierno en inversión social, pues entrega suficiente conocimiento para monitorear y mejorar la focalización de fondos, además de incentivar al Estado a obtener resultados y no meramente producción. El centro (el inversionista) no necesita de nada más.

Sin embargo, la IDI no resuelve la necesidad de usos personalizados de datos para mejorar la colaboración y coordinación en la primera línea, en el sentido de la provisión real de servicios conjuntos. En muchos casos el mejor desempeño se consigue cuando las agencias de entrega (gubernamentales, comerciales y no gubernamentales) no se superponen ni necesitan coordinar servicios o administrar cadenas de suministros complejas con múltiples proveedores (por ejemplo, ver la Junta de Salud del distrito de Canterbury). Tampoco la IDI toma en cuenta la posibilidad de integrar usos personalizados de datos desde fuera del Gobierno. Por poner un caso, habría que considerar el beneficio si se pudiera integrar de forma segura el registro de práctica de un médico general, el genoma, iWatch y un sensor de azúcar en la sangre para contar con un monitoreo de salud remoto y personalizado las 24 horas del día.

Los usos personalizados de datos integrados son necesarios, pero solo deberían ser recolectados, guardados y usados cuando generan y mantienen la confianza. El *Big Data* no solo sirve para el análisis, sino también para respaldar una mejor experiencia de usuario y para lograr interoperabilidad que mejore los servicios. Y, en particular, para casos

de necesidades mayores y complejas, como familias desfavorecidas que a veces necesitan proveedores de salud, justicia o trabajo social actuando como un equipo de impacto colectivo. Los datos integrados y reutilizados para propósitos de administración de casos personales son cruciales para coordinar estas situaciones multiproveedor.

Un repositorio de datos integrados para una reutilización no personalizada tampoco resuelve el desafío de entregar un servicio centrado en el cliente y a un nivel personal. Aquí es donde la privacidad y el riesgo de coerción chocan con la ambición de consolidar propiamente un servicio gubernamental, más focalizado y más colaborativo. Como se discutió anteriormente, las soluciones tecnocráticas desde adentro hacia afuera han tendido a fallar en este espacio. El sector estatal necesita volver el lente hacia su propia función y cambiar sus prácticas.

4.3. Escenario 3: Usos de datos personalizados basados en el consentimiento

En 2013, Bill English (por entonces ministro de Finanzas) formó un panel independiente con el objetivo de revisar cómo podía Nueva Zelanda fomentar el uso de datos compartidos, sin dejar de administrar los riesgos asociados.^[13]

El NZDFF fue creado en diciembre de ese año por los ministros de Finanzas y Estadísticas, pensando en la necesidad de examinar y reportar el modo en que Nueva Zelanda podría maximizar los beneficios de la revolución de datos, junto con minimizar riesgos como brechas de privacidad y mal uso o uso poco ético. Más específicamente, el NZDFF tenía la tarea de explorar cómo el conjunto de interesados en la sociedad neozelandesa, en particular empresas, Gobierno, academia y público general, incluidos los maoríes^[14] y otros grupos étnicos, podían compartir más datos de manera segura y protegida. Se produjeron tres documentos de discusión y se alentó una amplia participación en el debate. El tercer

[13] Esta sección está basada en gran medida en *Lessons from the New Zealand Data Futures Forum: How to Unlock the Value of Data-driven Innovation and New 'Evidence' in policy making* (Lips y Mansell 2015).

[14] Los maoríes son la población indígena de Nueva Zelanda. A través del Tratado de Waitangi, el país ha establecido importantes compromisos con dicha etnia.

y último documento, que incluía recomendaciones, fue publicado en julio de 2014.^[15]

La idea de un grupo de trabajo independiente surgió del reconocimiento de esta oportunidad y la experiencia de que la innovación puede potenciarse al reunir a líderes de pensamiento de entidades no gubernamentales con altos funcionarios. Un grupo de trabajo independiente también estaría bien posicionado para encarar la resistencia, perceptible dentro del Estado, a compartir y usar datos en el sector social con mayor intensidad.

Los gobiernos del Partido Nacional han usado regularmente grupos de trabajo independientes como mecanismo para promover el debate público, evaluar opiniones y explorar asuntos de bien público alejados del sector estatal y de los asuntos del día a día del Gobierno. El objetivo implícito es impulsar la conversación hacia espacios a los que el Gobierno o la sociedad no siempre quieren llegar. De hecho, el mismo Gobierno no siempre ha aceptado las recomendaciones de los grupos de trabajo.

La conclusión clave de este foro fue permitir una visión desde afuera hacia adentro en cuanto al desafío de compartir datos. En otro contexto el enfoque más habitual hubiese consistido en una conversación entre burócratas para satisfacer sus propias necesidades. En este caso, en cambio, se arribó a una mejor articulación de los beneficios y riesgos de compartir datos, a los principios que debiese sustentar un ecosistema apropiado y a un nuevo sentido de la dinámica en juego entre la administración de riesgo, la privacidad y el control personal, versus las ventajas del intercambio de información.

En su segundo artículo, el NZDFF propuso cuatro principios guía para ayudar a Nueva Zelanda o cualquier otro país a navegar en su futuro de datos (NZDFF 2014 B). Se suponía que estos principios, valor, inclusión, confianza y control, serían una prueba para la salud de todo ecosistema y apuntan a conducir el desarrollo de soluciones para asegurar que Nueva Zelanda logre los mejores resultados posibles en términos de aprovechar los beneficios del uso y la colaboración, manteniendo a la vez la protección y la confianza. El foro enfatizaba que estos principios estaban pensados para trabajar en tensión, para apoyar un ambiente donde hubiese uso de datos confiable, prosperidad y bienestar. Juntos, los prin-

[15] Todos estos artículos pueden encontrarse en: <https://goo.gl/5tKZbf>.

cipios proveerían una prueba para cualquier enfoque, pero ¿qué tan cerca se está de cumplirlos?

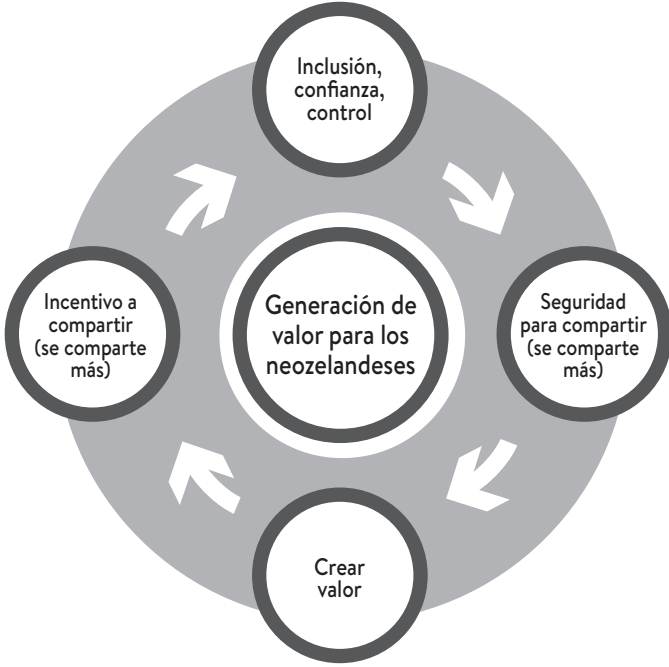
En el documento tercero, el NZDFF dictaminó que la mejor estrategia para la revolución en curso era usar datos con miras a obtener valor económico, social y personal. Dicho de otra manera: asegurar que todas las partes de la sociedad, no solo las empresas o el Gobierno, tuviesen la oportunidad de beneficiarse del uso de datos, creando confianza y abordando las preocupaciones sobre privacidad de los individuos, a los que debía entregarse mayor control sobre los datos personales. Si Nueva Zelanda podía implementar todos los principios de forma simultánea, ganaría una ventaja competitiva internacional y sería líder mundial en uso confiable, inclusivo y protegido de datos compartidos para crear una sociedad próspera.

La tensión entre el riesgo y el valor de compartir datos, como se muestra en los desafíos con los que lidió el gabinete en 2009, a menudo se ven en dicotomía. Las personas apoyan la idea de compartir para generar valor y aceptan que eso involucra un riesgo (el sacrificio de la privacidad por un bien mayor), o bien se alejan de la idea y asumen la pérdida de su valor a cambio de administrar el riesgo.

El mayor consenso alcanzado fue que los cuatro principios funcionan juntos, como un ciclo de retroalimentación positiva, en el cual Nueva Zelanda se posiciona para obtener ventajas. El valor aumenta con la confianza, inclusión y control: si las personas confían en cómo las instituciones administran y comparten los datos, si ven beneficios para sí mismas y sienten que tienen algo de control, entonces es más probable que apoyen y contribuyan activamente a las iniciativas colaborativas. El valor implícito de los datos se desbloquea, llevando así a una mejor disposición para tomar riesgos.

El NZDFF notó que las protecciones fuertes para formas más colaborativas y abiertas para el intercambio de datos, como los modelos de alta confianza, el control individual potenciado y la inclusión efectiva, podían agregar más valor mancomunadamente. No se tiene que sacrificar privacidad y control para conseguir un valor alto en lo que concierne a integración. Si se entrega más control, se creará mayor valor y un uso más intenso de la integración de datos.

FIGURA N° 1 / Un ciclo de retroalimentación positiva en un ecosistema de uso de datos de confianza



Fuente: NZDFF (2014).

La dinámica del sistema también se revela cuando la confianza se debilita. Ejemplo de ello es el temor expresado por el comisario de Privacidad y las ONG acerca de la práctica de contratación coercitiva del Ministerio de Desarrollo Social, anteriormente descrito y así también la propuesta de un modelo de predicción de vulnerabilidad para NNA, específicamente en lo relativo a usar vigilancia masiva. Un ciclo de retroalimentación negativa se crea allí donde la confianza pierde vigor, al punto en que los individuos pueden ocultar datos, no registrarse o volverse aún más marginados. La mala administración de la confianza tiene el potencial de perjudicar la licencia social para los datos compartidos y disminuir así el valor general de todos en ese ecosistema, con peores resultados sociales.

Una tercera recomendación importante fue hecha por el NZDFF: el Estado debía focalizarse en administrar tipos de usos de datos, no

tipos de datos. A menudo las personas hacen distinciones sobre cómo administrar basándose en el “tipo de datos”, a saber, datos personales o no personales. El foro propuso que la administración debería estar enfocada en definir y administrar usos y no tipos. Y esto se volvió muy útil, por ejemplo, al pensar sobre tipos de usos-casos y las diferentes necesidades de administración de cada uno. Los cuatro escenarios planteados reflejan que la visión de usos (haciendo una distinción útil entre usos coercitivos y no coercitivos, por una parte, y personales y no personales, por la otra) nos permite pensar respecto a las diferentes formas de licencia social requeridas.

En general, la retroalimentación en los tres artículos de discusión fue muy positiva y alentadora. Varios interesados, incluyendo el Comisario de Privacidad, elogiaron públicamente los resultados:

Este es un documento inclusivo y progresista que enfatiza la añadidura de valor a nuestra economía y sociedad a través de la buena administración de datos. Es un hito muy necesario en el desarrollo de una estrategia de datos nacional.^[16]

Los siguientes temas clave fueron regularmente presentados en las actividades del foro:

La privacidad y la necesidad de retener el control sobre la información personal resultó ser de importancia crítica para las personas, en el sentido de mantener la confianza acerca del ecosistema del uso de datos, con muchos actores sugiriendo que los cuatro principios guía deberían estar en el orden inverso para reflejar la importancia de la privacidad “como el control que lleva a la confianza que lleva a la inclusión que lleva al valor”. En general se percibió claramente que las personas estaban tratando de controlar su privacidad, y que a la vez sentían que la estaban perdiendo. Las personas mostraban interés en tener más discusiones respecto a sanciones y controles para abordar el mal uso de los datos o más detalles de opciones sobre cómo anonimizar los datos. Una preocupación particular era la falta de transparencia sobre datos personales en compañías internacionales o que fuesen vendidos a terceras personas,

[16] Comunicado de prensa: *Getting privacy right in our data future*. Departamento del Comisario de Privacidad. Julio 2014.

y el impacto de ello en los derechos individuales de los neozelandeses. Aunque los valores de privacidad individual son de menor importancia para los maoríes, estos exhibían una preocupación mayor sobre la información en manos del Gobierno, debido a experiencias negativas del pasado. Muchas personas también señalaron la necesidad de encontrar un balance entre los derechos individuales a la privacidad y los beneficios del “bien público”, especialmente en el área de salud preventiva o en educación. Los maoríes enfatizaron la necesidad de asegurar este tipo de colaboración funcionaria, bajo sus propios términos y no de manera discriminatoria.

No fueron pocos quienes se sintieron estimulados por la propuesta de valor al incrementar el uso de datos compartidos, tanto en la escala del país (una ventaja competitiva para Nueva Zelanda) como en la de las vidas individuales. Se destacó en particular el beneficio de mejorar los servicios de Gobierno y el bienestar de los ciudadanos a través de iniciativas de datos libres. El foro quedó impresionado con algunas de estas iniciativas que ya estaban en curso y que, sin embargo, hasta entonces pasaban desapercibidas. Se concluyó que hacía falta fomentar la innovación y remover las barreras donde fuese posible.

En febrero de 2015, el recién reelegido gobierno de Nueva Zelanda aceptó todas las recomendaciones del NZDFE.

Lo que este proceso logró fue replantear el desafío. No se trataba solo de que el Gobierno satisficiera sus propias necesidades, sino de que las necesidades ciudadanas (inclusión, control-privacidad y alta confianza) fuesen primordiales. Las empresas, ONG, las IWI maorí y otros grupos, asimismo, querían ser incluidos en las provisiones de datos compartidos. El dividendo para el país consistiría en expandirse más allá de los usos relativamente limitados dentro del Gobierno, de modo que la perspectiva desde afuera hacia adentro acabó siendo clave en la reformulación de los retos.

Antaño, el gobierno central solo había estado interesado en sus propios requerimientos y en usar sus poderes para asegurar el intercambio de datos, concediendo escasa importancia a la autenticidad de tales licencias. Había actuado bien en el escenario 2 (con la IDI), pero cuando los datos se usaron operacionalmente, su actuación resultó deficiente (escenario 1, usos coercitivos de datos integrados).

Aunque el NZDFF asentó los principios de valor, control, confianza e inclusión en un ecosistema para compartir datos efectivamente, otro asunto muy distinto era cómo llevar los principios a la práctica.

En diciembre de 2015, la Comisión de Productividad de Nueva Zelanda contrató al autor de este artículo para mejorar el razonamiento y uso de *Big Data* en política social (Mansell 2015). El razonamiento del NZDFF fue ampliado y se recomendó la idea de crear un *Data Commons*. Se tomaba en serio, de esta forma, la idea de control ciudadano para la integración de datos, descubriéndose que en el sector social esto llevaría a una mayor capacidad para desfragmentar datos y obtener resultados positivos netos, abriendo el sector a una mayor innovación y a resultados basados en evidencia y mejorados socialmente.

En particular quedó claro que el actual modelo (implícito) de propiedad de datos a cargo del recolector y no del ciudadano mismo, llevaba a resultados perversos. Así era más probable que los datos estuviesen fragmentados (mantenidos en silos) en vez de ser integrados y reutilizados. El fenómeno podía apreciarse, quizás, en los médicos generales, que “son dueños” de los registros; en el kit de salud de Apple, que posee otros datos de investigación; y en Samsung, que “es dueño” de la frecuencia cardíaca del usuario. Grandes actores como Google y el Gobierno están creando un “juego de datos”, en el sentido de que el ganador es la persona que monopoliza el acceso a un perfil integrado de un ciudadano. Pero al amparo de esta competencia por la propiedad, el resultado final es solo que alguien gana (acaparando todos los datos) y se convierte en el “gran hermano”, o nadie gana, y en ese caso los registros financieros, gubernamentales, médicos o de otra índole se mantienen como propiedad fragmentada donde nadie quiere perder “sus” datos.

Al poner el control de la reintegración y reutilización en el poseedor del monopolio, este tiene más probabilidades de ser coercitivo o de prodigarse a sí mismo las licencias sin consentimiento, como en el caso del MSD. En contraste, entregar el control permite que la reutilización se ubique en el lugar que genera más riesgo y más valor, lo que crea una dinámica donde se busca valor y confianza con sentido ciudadano. El sistema establecido busca valor para quien reutiliza, no para el sujeto de los datos, y entonces el ciudadano aparece más como un mero instrumento que como el beneficiario central.

A partir de tales consideraciones cundió el interés de parte de las ONG y del sector privado y filantrópico, los que en 2016 financiaron seis meses más de proceso de codiseño público para delinear los cimientos del denominado *Data Commons* de Nueva Zelanda.^[17]

Se formó un grupo de trabajo diverso, entre los que había técnicos con experiencia en criptografía y *blockchain*, proveedores de servicios sociales de ONG, bancos, especialistas en políticas públicas, expertos en modelos de propiedad intelectual y de información compartida y también en regulación de mercado. El resultado fue un proyecto diseñado para explicar cómo proceder con miras a la construcción de un ecosistema de reutilización e integración de datos, seguro y de alto valor.

El *Data Commons Blueprint* describe un conjunto de características de diseño para dicho ecosistema:

- Compartir datos es un desafío de relaciones, no un desafío técnico. Por esta razón, el desarrollo de los protocolos de colaboración debe ser guiado y liderado por la comunidad.
- La confianza equivale a formar y administrar una relación. Tiene varias propiedades que no se logran únicamente al firmar un conjunto de términos y condiciones. No se gana de una sola vez y no es estática (como se refleja en la mayor parte de los términos y condiciones para dar consentimiento). A menudo es parcial: se confía en algunas cosas, pero no en todo. Nunca es blanca o negra. Evoluciona con el tiempo. Se puede revocar basándose en la experiencia, según cómo vaya la relación o de acuerdo con el estado mental, y se puede volver a establecer. Por lo mismo, cualquier arreglo para compartir datos en los que nos gustaría participar, necesita entregar a los ciudadanos el control en cuanto a quién se está permitiendo reutilizar los datos integrados.
- El codiseño de las reglas del camino debería ser llevado a cabo por las múltiples partes con interés en los datos comunes, en su integración y reutilización. Se deberá contar con protocolos de tecnología (como estándares de metadatos y API) y, lo que es

[17] *The Data Commons Blueprint*, febrero de 2017.

Disponible en: <http://bit.ly/2GddPp7>.

más importante, habrá que disponer de protocolos de licencia social convenidos por la comunidad, como el nivel y tipo de control, transparencia y protocolos de gobernanza que incorporen la confianza en los elementos comunes.

- Este tipo de enfoque funcionará respaldado por tecnología de contabilidad distribuida, como *blockchain* y desarrollos más recientes.
- El *Data Commons* devuelve el lugar del control y toma de decisiones –sobre el hecho de compartir datos individuales y colectivos– a las personas que más tienen que perder o ganar con ello: los ciudadanos.
- El *Data Commons* existe primordialmente para maximizar el valor de los datos de los participantes *para* los participantes, y viene a ser codiseñado y cogobernado *por* ellos. El diseño apunta a crear un ecosistema de reutilización que premia y fomenta precisamente esta reutilización, en vez de la reventa o comercialización de información. Los beneficios de la reutilización de datos específicos son valorados (y, en algunos casos, vendidos), pero los datos mismos no están sujetos a comercialización ni propiedad.

El proyecto *Data Commons* da vuelta el problema y responde a cómo diseñar un nuevo modelo para compartir datos. Incorpora la confianza y la necesidad de administrar las relaciones. Al fin y al cabo, el intercambio de información es un tipo de conexión con otras personas y debería reflejar la versatilidad y los tipos de conexión que tenemos en la vida real.

Esto constituye un cambio del antiguo sistema operativo (en un sentido amplio) para compartir datos. El modelo del siglo 20 se basaba en propiedad real o implícita, donde los datos se trataban (en la práctica) como un bien privado. Puede que eso funcionara bien cuando el “propietario” era una persona o institución de confianza, que no necesitaba ni quería revender o copiar para otros propósitos. La distinción entre respetar la privacidad (protección contra la intromisión) y que el titular de los datos fuera propietario privado de los datos (y decidiera qué se podía hacer con ellos) no estaba clara en el modelo antiguo, pero no causaba ningún daño. No lo hacía porque en el pasado los intere-

ses sobre estos “coproductores” estaban alineados estrechamente. Si se entregaban datos a una parte confiable, que podía usarlos en privado para el propósito por el cual habían sido recolectados, no parecía muy problemático bajo este conjunto de reglas, pues en la práctica resultaba difícil reutilizarlos, considerando que no eran datos digitales ni eran fáciles de desplazar.

Data Commons es un modelo alternativo que se adapta a la creciente necesidad y capacidad de integrar y luego reutilizar datos. El grupo de trabajo de *Data Commons* descubrió que la reutilización es un “mercado” especial. Usar la palabra “mercado” no implica la comercialización de propiedad de datos para obtener ganancias, sino que refleja el intento de que las transacciones sucedan a través de diversas partes, de forma abierta y relativamente sin fricciones. También es un “mercado” en el sentido de que tiene reglas que respaldan la manera en que ahí funciona la confianza. Los mercados financieros no podrían funcionar si nadie confiara en que, al entregar su dinero ganado con esfuerzo, recibirá algo a cambio. Los mercados son meras redes de personas que quieren realizar transacciones rutinariamente con otros, de modo confiable. Las reglas son las que facilitan la confianza, permitiendo que las redes efectúen transacciones con tranquilidad.

Data Commons es un mercado con un tipo de confianza especial para la integración y reutilización. Se habla de “bienes comunes” porque el modelo de propiedad es diferente. Los datos se mantienen en común como un bien de la comunidad. No son propiedad ni son vendidos en el sentido tradicional. El *uso* de datos es lo que se premia y administra. Al hacerlo se fomenta la integración en vez de la fragmentación. La innovación y el emprendimiento en la reutilización son de hecho fomentadas: “¿puedo reutilizar estos datos para hacer mejor ciencia, entregar mejores servicios sociales o competir de forma más efectiva contra mis rivales emprendedores?”. Una economía de propiedad fragmenta los datos y reprime la innovación, puesto que incentiva el no compartir o integrar. Una economía de *uso* favorece la integración y reutilización creativas. Por lo tanto, *Data Commons* es un tipo de mercado que crea una dinámica de sistema, cuyo fin es premiar las transacciones de integración y reutilización. Pensamos que hay un beneficio neto en integrar la base común y en ser capaces de reutilizar datos integrados, los cuales

serán atractivos y así reforzarán el deseo de ser parte de la plataforma. Los datos integrados son más valiosos porque expanden el alcance de los posibles usos de los datos originales, generando así un efecto de red, en caso de que se pueda poner en marcha. Quedarse aislados y fragmentados, fuera de la plataforma, tiene desde luego un bajo valor.

El proyecto, publicado a principios de 2017, fue bien recibido por el Comisario de Privacidad y otros personeros. Recientemente, también ha recibido financiamiento para realizar dos prototipos el próximo año, a fin de evaluar más a fondo el razonamiento y emprender un proceso de codiseño y tecnología. Dos potenciales proyectos catalizadores que están en negociación al escribir este artículo son:

- Utilizar el enfoque basado en *Data Commons* para una iniciativa medioambiental (*Predator Free New Zealand*) y otra de carácter científico-histórico (*New Zealand Bioheritage Science Challenge*).
- Emplear la estrategia de *Data Commons* para una ciudad, integrando verticalmente datos obtenidos por las ONG, por el sector privado y por el Gobierno.

El gobierno actual se ha alejado del uso coercitivo y se está acercando a un enfoque desde afuera hacia adentro y, en particular, a uno basado en *Data Commons*, como da cuenta la siguiente entrevista:

- *Entrevistador*: ¿Hay alguna noción de que las comunidades tendrán acceso a sus propios datos?
- *Bill English*: Sí, ese es el punto. Si no logramos eso, entonces no estamos haciendo un gobierno abierto, una sociedad abierta o datos abiertos. Este es el desafío. No hay ninguna razón para que una comunidad no sepa todo lo que yo sé sobre esa comunidad. Bajo la Ley de Privacidad es usted quien posee los datos sobre usted, no yo.
- *Entrevistador*: ¿Puedo subir mis propios datos [de Gobierno] electrónicamente para reutilizarlos por mí mismo con terceras personas?
- *Bill English*: Sí, legalmente eso es posible. Técnicamente es un poco difícil y va a tomar tiempo. Pero todo este Sistema de Administración de Información Personal es la regla de oro. Ideal-

mente hacemos lo que usted diga que podemos hacer con sus datos, y luego no tendríamos que pasar tanto tiempo construyendo procesos internos complejos para lidiar con la privacidad, lo que es necesario en este momento, pero equivale para mí a intentar adivinar lo que usted quiere que se haga. Es solo una parte del conducto, la certificación y la regulación y algunas de las capacidades industriales, pero incluso eso es un producto en el mundo del mercado realmente. Y nosotros solo necesitamos ser dueños de una pequeña parte de esto y el truco es desarrollar interfaces para que usted pueda hacer mil cosas con estos datos que nosotros nunca pensamos. Y está pasando gradualmente, pero necesita acelerarse.^[18]

Y más recientemente en relación a la iniciativa *Data Commons* como potencial solución:

La idea es que una persona a la cual se refieren los datos sea capaz de controlar quién tiene acceso a ellos y cómo los puede usar. Los gobiernos nunca han hecho eso realmente. Es un gran cambio, moverse al control personal. El concepto de *Data Commons* es independiente del Gobierno, está diseñado para generar mayor confianza e incluye a la persona cuyos datos se está controlando el acceso. Estamos muy interesados en la idea, estamos probando la viabilidad en este momento.^[19]

5 /

Conclusiones

El recorrido de Nueva Zelanda ha sido desafiante, pero aparentemente se dirige en una dirección productiva.

La reciente ronda de reformas del Estado ha sido realizada principalmente *al* Estado, ya sean los reformadores innovando en el Estado central con el apoyo de ministros influyentes, o la frustrada primera línea

[18] Conversación del autor con Bill English: *How Can Being Open Shape Our Country?* - *Fi-Reside Chat* Conferencia Open Source / Open Society, Wellington, 7 de septiembre 2016. Disponible en: <https://goo.gl/AbJ3SX>.

[19] Entrevista con Bill English en Morning Report, Radio Nacional, 7 de mayo de 2017.

que encontró su propio camino hacia modelos de inversión centrados en los resultados de los ciudadanos. Esta no ha sido una reforma del Estado planificada desde dentro. Se ha presionado al sistema para que cambie y este ha sido desafiado por las reformas. Todavía queda por ver si éstas se sostendrán bajo diferentes gobiernos. Una cosa que resultará difícil revertir es la multitud de ejemplos impulsados por el análisis de datos y que ilustran las múltiples formas en que el sector estatal ha focalizado de mala manera sus inversiones en el pasado.

Las reformas se pueden describir de mejor modo como una serie de experimentos que ocurren mientras el Estado se ajusta a la disponibilidad de datos integrados y reutilizados y a un mundo digitalizado e interconectado. Un mundo que tiene el potencial de alterar disruptivamente las formas actuales de operar, y que presenta desafíos a las normas aceptadas y las estructuras de poder. El modelo operativo dominante en el aparato estatal y las reformas impulsadas en los ochenta llevaron a mayor eficiencia productiva, pero no abordaron la focalización y responsabilidad por resultados finales de manera sustancial. Nueva Zelanda tampoco ha resuelto aún cómo tener la capacidad generalizada para integrar y colaborar con alta confianza en el nuevo mundo digital. Pero estamos trabajando en ello.

Las reformas han resultado en un Ministro de Inversión Social y una Agencia de Inversión Social, con un presupuesto propio, centrados en invertir en los resultados que la población necesita, y no directamente en servicios. La IDI será un bien duradero que probablemente impulsará más reformas.

Sus resultados ya están llevando a un tipo diferente de presupuesto. El presupuesto de mayo de 2017 incluía una provisión de NZD\$ 321 millones para iniciativas de inversión social:

- Salud mental: NZD\$ 116 millones para probar diferentes alternativas sobre cómo nos acercamos a las personas que tienen necesidades moderadas a severas de salud mental, para ayudar a construir una mejor visión de las necesidades de los clientes y de las brechas en el servicio.
- Ayudar a NNA a tener un mejor comienzo de vida: NZD\$ 73 millones para apoyar a NNA que tienen mayor riesgo de malos

resultados de vida, entregándoles servicios desde una edad temprana.

- Reducir la reincidencia y mejorar los resultados a largo plazo: NZD\$ 79 millones para apoyar a los que tienen alto riesgo (fuera y dentro de prisión) y ayudarlos a encontrar caminos alternativos. Se incluyen NZD\$ 14 millones para reducir la delincuencia juvenil y NZD\$ 33 millones en prevención de robo.
- Abordar las barreras de empleo e independencia: NZD\$ 54 millones para proveer apoyo más intensivo y mejorar el acceso a los servicios respectivos.^[20]

Todas las iniciativas están caracterizadas por la inversión en resultados a largo plazo, para poblaciones con necesidades específicas, y no en servicios identificados como vivienda, enseñanza, etc. El objetivo es asignar este presupuesto a iniciativas de impacto colectivo para inversión de reasignación a nivel local y diseño de servicios.

Este tipo de decisiones de inversión ha sido respaldado por un equipo de técnicas analíticas de gobierno integrado, ubicado en el Departamento del Tesoro, y por la nueva Agencia de Inversión Social, organismos que pueden ver el sistema a través de la creciente inversión en la IDI y sus sistemas asociados.

Los cuatro principales ministerios del sector social (Desarrollo Social, Justicia, Salud y Educación) se han adaptado invirtiendo fuertemente en datos asociados y en el uso de análisis predictivo para mejorar la capacidad de asumir tipos de trabajos similares.

La primera línea se ha estado adaptando por más tiempo, y hay ejemplos impresionantes de cómo sus modelos de impacto colectivo pueden crear valor operacional y con mayor confianza y consentimiento de sus clientes para reutilizar datos.

También ha habido un cambio radical en la actitud. Este cambio ha sido guiado por el NZDFE, su fruto, la Asociación de Datos Futuros, y ahora por el lanzamiento del proyecto *Data Commons* y, en parte, por el rechazo de las comunidades a las prácticas coercitivas del gobierno central.

[20] Ver detalle en <https://goo.gl/haPyWY>.

La integración y reutilización de datos personales y *Big Data* en general, continuará siendo un desafío adaptativo. El Estado debe cambiar su propio comportamiento y dejar atrás algunas ideas apreciadas sobre quién decide, tanto en lo que concierne al consentimiento para reutilizar datos como a la microfocalización en ciudadanos individuales. En el caso de la reutilización de datos, el Estado necesita soltar el control y entregárselo de nuevo a los ciudadanos, profunda y genuinamente.

El sector estatal también se verá desafiado por los modelos de impacto colectivo y la nueva ola de prácticas de administración interconectadas y estilos de liderazgo que respalden esto, siendo en la práctica menos poderoso al permitir que una variedad de voces fuera del Gobierno participen en las políticas o en la innovación de soluciones personalizadas, a la vez que integrando tales registros almacenados por el Gobierno. El Estado tendrá que vivir con mayor incertidumbre y menos control, pasando a un rol de facilitador, más allá de la toma de decisiones.

La conclusión es que la nueva capacidad de integrar y reutilizar datos y tomar mejores decisiones de inversión, así como de monitorearlas desde el nivel central, implica un aparato estatal mucho más pequeño, con un mayor foco en la facilitación. La alternativa es convertirse en el “gran hermano” y reutilizar los datos a nivel micro, integrados para administrar a los ciudadanos desde los niveles más altos de Gobierno sin su consentimiento.

La presentación al gabinete del modelo de predicción de NNA de seis años fue ingenua: una propuesta tecnológica. Proponía que los ciudadanos más vulnerables de Nueva Zelanda fuesen ayudados juntando sus datos sin su consentimiento, creando un modelo predictivo que los clasificaba en orden de mayor a menor riesgo y luego entregándoselos en bandeja al Estado para que interviniera en busca de su salvación. Quizás había buenas intenciones, pero de todas maneras era algo lamentablemente ingenuo en muchos aspectos. Minimizaba los costos sociales de debilitar la confianza y sobreestimaba el rol de (o, de hecho, la necesidad de) el Estado central de intervenir directamente *desde* el centro.

La reutilización de datos integrados puede llevar a un Estado mucho más centrado en resultados. Sin embargo, para hacerlo se requiere un cambio radical en el rol del Estado. Esto representa un desafío y recién

ha comenzado. El aparato estatal de Nueva Zelanda ha estado realizando una serie de experimentos adaptativos en la búsqueda del valor sin debilitar la confianza entre el Estado y sus ciudadanos. Algunos de estos experimentos han sido exitosos, como la infraestructura de datos integrados para usos no personalizados (IDI), y otros más inciertos, como los usos personalizados de datos integrados.

Igual que en otros sectores, el Estado puede ser desintermediado, en alguna medida, por el *Big Data* y otras tecnologías. Parece ser que el monopolio del sector estatal se puede desafiar a sí mismo, aunque por cierto es un tema complejo.

- *Entrevistador*: ¿Cuánto progreso hemos logrado? Comenzamos esto en 2008 y ya estamos en 2016...
- *Bill English*: Pero ¿no hemos hecho todo lo que querían?
- *Entrevistador*: Sí, pero se han demorado ocho años. ¿Y qué tan lejos cree que hemos llegado?
- *Bill English*: Llevamos aproximadamente un 10 por ciento.^[21]

Referencias /

Ball, C., S. Crichton, R. Templeton, S. Tumen, R. Ota & C. MacCormick (2016). "Characteristics of Children at Greater Risk of Poor Outcomes as Adults". Disponible en <http://bit.ly/2DFOdzv>

Crichton, S., R. Templeton & S. Tumen (2015). "Using Integrated Administrative Data to Understand Children at Risk of Poor Outcomes as Young Adults". Disponible en <http://bit.ly/2ngk6sf>.

Heifetz, R. (1996). *Leadership Without Easy Answers*. Londres: Harvard University Press.

Kania, J. & J. Kramer (2011). "Collective Impact". *Stanford Social Innovation Review (Winter)*.

Lips, M. & J. Mansell (2015). "Lessons from the New Zealand Data Futures Forum: How to Unlock the Value of Data-driven Innovation and New 'Evidence' in Policy-making". Jakarta: Pulse Lab.

[21] Conversación del autor con Bill English: YouTube *How Can Being Open Shape Our Country? - Fireside Chat*. Conferencia Open Source / Open Society, Wellington, 7 de septiembre 2016.

Mansell, J., R. Ota, R. Erasmus & K. Marks (2011). “Reframing child protection: A response to a constant crisis of confidence in child protection”. *Children and Youth Services Review* 33 (11). 2076-2086.

Mansell, J. (2015). “Handing Back the Social Commons”. Comisión de Productividad de Nueva Zelanda.

MSD (2011). “Memo: Update on Progress for Doctor Profiling Work”. Ministry of Social Development. New Zealand.

NZDFF (2014). “Navigating the Data Future; Four Guiding Principles”, New Zealand Data Futures Forum. Disponible en: <https://goo.gl/NcHQcy>.

Scott, G. (2016). “Governance and Accountability in Social Investment”, artículo preparado para el Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda. Disponible en <https://goo.gl/TWwupQ>.

Welfare Working Group (2011). “Reducing long term benefit dependency: recommendations”. Disponible en <https://goo.gl/vHAVzX>.

Anexo / Definiciones clave

Para entender cómo se crea el valor compartiendo datos, y también su riesgo y la forma de administrarlo, es útil distinguir claramente entre compartir datos, reutilizar datos e integrar datos.

- *Compartir datos* es simplemente transferirlos entre actores. Un médico puede compartir sus datos con un cirujano en un hospital para coadministrar su condición de salud. Este artículo no trata sobre compartir datos propiamente tal, aunque las disposiciones iniciales para compartir deben realizarse de modo de permitir la reutilización e integración.
- La *reutilización de datos* es lo que sucede cuando los datos compartidos se utilizan para otros propósitos, para algo a lo que no estaban destinados cuando fueron recolectados. A veces no son compartidos con otra persona, pero sí vienen a ser reconvertidos por el titular original. Por ejemplo, puede que yo haya recolectado direcciones de correo electrónico para entregar un servicio de e-mail y ahora quiero focalizarme en publicitar otros productos usando esas casillas. La reutilización de los datos también incluye compartirlos con alguien que los reconvierta. Si un médico comparte su información médica con el Gobierno para ayudarle a entender la responsabilidad por beneficios, eso también es reconvertirlos. La reutilización es lo que impulsa el potencial de valor y muchas de las preocupaciones sobre los riesgos de compartir.
- La *integración de datos* es lo que pasa cuando se conectan partes de datos para entender su interrelación. Un ejemplo podría ser juntar datos personales de salud con información sobre estilos de vida para entender mejor ciertos riesgos de salud. La integración puede llevar a responder preguntas que antes quedaban sin respuesta, creando un panorama más amplio de lo que está ocurriendo. Para nuestros propósitos aquí, estamos hablando principalmente de conectar diversas fuentes de datos sobre ciudadanos para integrarlos sobre su identidad, con el fin de obtener una imagen más completa de los caminos a través del servicio de Gobierno.

- Una clasificación más es necesaria. Este artículo discute sobre todo la integración y reutilización de *datos a nivel de personas (nivel de caso)*. Para concretar lo que aquí ha sido discutido, se requiere que los datos identificables de varias fuentes sean usados para integrarlos a nivel de persona (sobre su identidad), y después utilizar esa visión de nivel de caso, una visión completa de la persona, con un nuevo propósito. Cabe señalar que acontece lo mismo con una visión integrada en relación con empresas, proveedores de servicio u ONG.
- *Reutilización no personal de datos integrados*: Los datos integrados de una persona pueden ser empleados de maneras que no requieran el uso de la identidad individual (a saber, no hay necesidad de su nombre), o que no requieran tampoco que la persona sea identificada. Pueden ser usados de forma agregada o no identificable (de forma desidentificada o censurada) cuando el uso no se relaciona con la focalización en un individuo, sino en hacer análisis, monitorear, evaluar servicios o investigar.
- *Reutilización personalizada de datos integrados*: El propósito para el cual se usan los datos de personas puede requerir que luego estas se mantengan identificadas, cuando se trata de focalizar en personas individuales sobre la base de los mismos datos.

