

INVITAN:



Núcleo de la
Sociedad Civil
para el
Gobierno Abierto
en México



III
CUMBRE NACIONAL
DE GOBIERNO ABIERTO
Y EL DERECHO HUMANO
A LA SALUD

#CumbreGobiernoAbierto



“Gobierno abierto y el derecho humano a la salud”

15 de abril de 2021

Versión estenográfica del Panel “Políticas Públicas de Apertura para la Salud”.

Aldrin Martín Briceño Conrado: Muchas gracias.

Y muy buenas tardes a todos y a todas las personas que nos ven por redes sociales en esta Cumbre de Gobierno Abierto, por supuesto, un tema de vital importancia, sobre todo por la pandemia que estamos realizando y hoy seguramente se habrá dicho, pero evidentemente hoy tenemos un panel de lujo y este panel de lujo nos irá compartiendo su mayor conocimiento, precisamente, en los temas de construcción de las políticas públicas de apertura para la salud.

Y si les parece, sin mayores preámbulos, comentarles a todas y a todos ustedes, precisamente que, a efecto de aprovechar el tiempo para el panel, pues saludo con mucho gusto a todas las y los panelistas que nos acompañan el día de hoy.

Y vamos a dar inicio con la primera intervención a cargo del doctor Ernesto Velasco, quien es investigador, a quien saludamos, por supuesto, con mucho gusto.

Gracias por estar con nosotros.

Él es investigador asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas y director general de Consultores en Gestión Pública y Sociedad Civil, quien el día de hoy nos va a intentar dar esta respuesta a la interrogante que le voy a formular.

Estimado Ernesto ¿qué difíciles tareas enfrentó el desarrollo de aplicaciones para atender la pandemia de COVID-19 que actualmente todavía nos asola en el mundo?

Adelante, Ernesto, cuentas hasta con 15 minutos para realizar esta intervención, estamos atentos.

Ernesto Velasco: Muchísimas gracias.



#GobiernoAbierto
#DerechoHumanoALaSalud

Agradezco mucho la oportunidad de dirigirme a todas y a todos en el marco de esta Cumbre de Gobierno Abierto, que ya se ha vuelto una tradición y que espero siga siendo un foro de intercambio de intercambio y de aprendizaje para todas y para todos.

Muchas gracias al INAI y al núcleo de sociedad civil, al equipo que está detrás de todo este arreglo tecnológico y a mis compañeras y compañeros panelistas.

Le pregunta que nos plantea el señor comisionado es una pregunta que nos lleva a una reflexión profunda acerca de cuáles son las oportunidades y las limitaciones que tienen este tipo de tecnologías para atender situaciones como la que se ha presentado con la pandemia de COVID-19.

Y es que tenemos que recocer que desde el inicio de la pandemia ha habido una muy importante apuesta alrededor del mundo por aprovechar las tecnologías de la información dada la necesidad de afrontar un reto que es único en varias generaciones y que nos ha presionado y particularmente al gobierno, a los gobiernos alrededor del mundo, a buscar soluciones innovadoras.

Como sabemos, la Organización Mundial de la Salud ha hecho desde el primer momento un énfasis muy importante en señalar la importancia de contar en cada país, en cada región, con sistemas útiles, con sistemas eficientes, con sistemas oportunos, de detección, tanto de personas contagiadas como de identificación de los contactos que estas personas hayan tenido en el periodo en el que pudieron haber contagiado a otras personas y también que esto permita tener una visión en tiempo real de cómo se está comportando el fenómeno de la pandemia.

Esto, claro, resulta particularmente importante esta idea de identificar personas y sus contactos en zonas de alta densidad demográfica, como son las ciudades, dado que ahí se puede acelerar el fenómeno de la transmisión y, por tanto, ahí pueden ser mucho más útiles estas estrategias.

El problema que enfrentan las administraciones públicas, los gobiernos alrededor del mundo es que las estrategias de este tipo suelen requerir muchas personas, de búsqueda de contactos, etcétera, además de que el procesamiento de la información que este tipo de estrategias genera puede ser también muy tardado.

Entonces frente a los costos sociales y económicos que implican las medidas de distanciamiento social, las cuarentenas, etcétera, y el deseo de muchos gobiernos de transitar a situaciones que se parezcan más a una situación de normalidad, de manera que la economía y las relaciones sociales puedan tener un cauce menos disruptivo, pues es que se está buscando alternativas tecnológicas para hacer frente a estas tareas de monitoreo y de búsqueda de contactos.



Una herramienta que ha sido particularmente popular, y ahí está una gráfica que nos señala algunos países que han iniciado este tipo de experimentación, este no es el mapa más actualizado, pero bueno, simplemente es para darles una idea de los países que han intentado generar aplicaciones de teléfonos celulares que permitan hacer estas tareas de rastreo en este contexto de COVID.

Bueno, vamos a hablar entonces en esta ponencia sobre cuál ha sido, a grandes rasgos, la experiencia con este tipo de aplicaciones y los retos que se han enfrentando a lo largo de estos meses en la implementación de estas tecnologías.

Fue relativamente rápido, muy al inicio de la pandemia, en los meses de abril, mayo, que se empezó a hablar del potencial que tenían estas herramientas para conducir estas estrategias de rastreo.

Desde mayo del 2020 tanto Google como Apple desarrollaron ya un kit de herramientas que permitían programar, permitían desarrollar este tipo de aplicaciones en sus plataformas, en las plataformas que ellos desarrollan y varios países y varios gobiernos subnacionales, basados en estas tecnologías o en otras, intentaron desarrollar sus propias aplicaciones.

Hay algunos ejemplos de uso muy agresivo de este tipo de plataformas, como el caso de China, donde se utilizan para diseminar información y para dirigir a las personas hacia los servicios que pueden requerir; o Corea del Sur, que ha aprovechado estas tecnologías móviles para obtener información sobre el movimiento de la población y el cumplimiento de las cuarentenas obligatorias. Digamos, estos han sido los usos más obligatorios e intensivos de este tipo de aplicaciones.

¿Qué hacen estas Apps? Hay muchas y muy diversas, algunas combinan estas funciones en una sola aplicación, algunas tienen una aplicación para cada una de estas funciones, otras agregan funciones adicionales, pero en general estas aplicaciones realizan tres tipos de funciones.

En primer lugar, diseminar entre los usuarios y usuarias de telefonía inteligente información acerca de la enfermedad del COVID-19 e información acerca de los servicios que se ofrecen a las personas que estén en riesgo, es decir, proveer de datos de información sobre dónde dirigirse en caso de que uno tenga sospecha de estar contagiado, etcétera.

Ejemplo de esto es, por ejemplo, la Ciudad de México, que pone a disposición de las personas información sobre la disponibilidad de camas en distintas demarcaciones de la Ciudad de México.

Otras aplicaciones, además de esto o por sí mismas, también son utilizadas para identificar casos, es decir, son aplicaciones que aplican un cuestionario de cribaje o



que más bien permiten a las usuarias y a los usuarios autoadministrarse un cuestionario de cribaje como un primer filtro para identificar potenciales casos de contagio.

Y, finalmente, también muchas de estas aplicaciones tienen algún tipo de mecanismo para identificar contactos de proximidad con otros usuarios o usuarios, esto por medio ya sea de emisiones de baja frecuencia, como es la tecnología bluetooth, es decir, si dos teléfonos que tienen la aplicación se reconocen mediante bluetooth pueden registrar que han estado cerca en cierto momento del día, en un lugar y en una hora específica y si alguna de las personas reporta que está contagiada, pues las personas detectadas por el bluetooth pueden también ser alertadas.

Otra manera de hacer esto es no vía bluetooth, sino por el GPS o por la geolocalización que tienen, la función de geolocalización que tienen los teléfonos móviles, y se hace un cruce similar, o por medio del escaneo con el teléfono de códigos QR que se muestran en los distintos lugares a donde la persona asiste, y todas las personas que han asistido pueden también obtener un reporte, si es que alguien reporta un contagio.

En general, estas son las tres grandes funciones que este tipo de aplicaciones desarrollan.

En particular, para el rastreo de contactos hay dos tipos de aplicaciones; aplicaciones de carácter centralizado, es decir, en donde los sensores del teléfono, ya sea tu bluetooth, tu GPS o la información que carga el usuario cuando contesta un cuestionario de cribaje, se sube toda esa información a una base de datos central, esa base de datos central hace todos los cruces entre tu información y la información de otras personas a tu alrededor, y de detectar algún cruce entre alguien que está confirmado como un caso y alguien que ha estado cerca, envía una alerta, en primer lugar al propio usuario y en segundo lugar a sus contactos, en algunos casos se hace automáticamente o le solicita al usuario que contacte a sus contactos.

En el caso de las aplicaciones descentralizadas, la información personal del usuario o usuaria permanecen en el dispositivo, no se cargan a la base de datos central, lo que sí se carga es un código de identificación que está anonimizado, la base central hace este cruce de identificación de estos contactos y entonces se envía una alerta a su usuario.

Y en este caso, dado que no se han cargado a los contactos del teléfono, le dirá al usuario que avise a sus propios contactos telefónicos.

Bueno, más o menos estos son los dos esquemas que en general se han utilizado para el desarrollo de estas aplicaciones.



Desde un primer momento empezaron a surgir, se empezaron a detectar algunos retos y problemas alrededor del mundo con respecto a este tipo de aplicaciones.

Aquí voy a dar sólo algunos ejemplos, no quiere decir que sean los únicos países que enfrentaron estos problemas, pero simplemente para ver que es un problema de escala global.

Muy temprano, en el caso de Australia, grupos de la sociedad civil empezaron a hacer públicas sus preocupaciones acerca de la privacidad de los datos que se cargaban a estas bases de datos centrales.

En otros casos, este problema llevó incluso a gobiernos como el de Noruega a retirar el primer desarrollo de aplicación que había puesto en circulación.

En otros casos, nunca se llegó a la implementación o se llegó a la implementación después de mucho tiempo debido a problemas técnicos y legales; por ejemplo, en el caso de Alemania hubo varios casos que se litigaron frente al Tribunal Administrativo y que retrasaron varios meses a que se pudiera lanzar la aplicación central del gobierno central.

En otros casos no ha habido un liderazgo nacional que lanzara una aplicación para todos los habitantes del país, sino que han sido los gobiernos locales, los gobiernos subnacionales los que han desarrollado sus propias herramientas, lo cual lleva a un sistema fragmentado en donde no necesariamente hay interoperabilidad entre estas aplicaciones.

A mayor escala, este fue un problema que la Unión Europea detectó de manera temprana y por eso generó incluso estándares europeos para este tipo de aplicaciones, de manera que pudieran comunicarse entre ellas.

Y también ha habido problemas políticos. En el caso de España, donde de nuevo han sido las comunidades autónomas, los gobiernos subnacionales los que han desarrollado o avanzado más en el desarrollo de este tipo de aplicaciones, por razones de política partidista ha sido muy complicado el que sean interoperables y que puedan compartir información entre ellas.

A grandes rasgos, ¿cuáles han sido los mayores retos y problemas de estas tecnologías?

En primer lugar, que tienen altas tasas de falsos positivos, particularmente las aplicaciones que utilizan la tecnología de ondas de baja frecuencia, como bluetooth, tenemos muchos problemas en la estimación de la distancia real entre los dispositivos y para estimar realmente los niveles de riesgo.



Por poner un ejemplo, si estoy en un restaurante al lado de una pared y del otro lado de la pared hay una persona sentada, el contacto que tengo con ella es muy poco o nada y, sin embargo, la aplicación me va a reportar como un contacto.

Problemas de privacidad. Ya lo he dicho, sí ha habido mucha discusión acerca de los riesgos, de identificación de los individuos, de rastreos ilegítimos y de acceso a información que no es relevante para el objetivo de la aplicación.

Este fue el caso de una aplicación colombiana que pedía acceso a información en el teléfono, que no necesariamente tenía que ver con el rastreo de casos.

También ha habido un problema de transparencia; no todas las aplicaciones son seguras y, por lo tanto, no todas son auditables por parte de un público amplio.

Otra crítica es el involucramiento de empresas privadas, de potencial uso comercial de la información de estas aplicaciones, pero son problemas del número de personas que bajan la aplicación, que ha sido relativamente bajo en muchos países. Esto no quiere decir que eso no es relevante, pero sí es un problema importante.

Otras personas no confían en la aplicación, y en el caso de que ellas mismas tengan que actualizar el contacto a sus contactos, valga la redundancia, eso no necesariamente ocurre, la gente no está dispuesta a compartir esa información.

Finalmente, problemas de brecha digital. Es decir, estas aplicaciones pueden beneficiar a ciertos sectores de la población que tienen mayores ingresos, porque están en zonas que cuentan con mejor infraestructura de comunicación.

Para concluir, les diría que hasta el día de hoy las aplicaciones COVID no han jugado el papel que se esperaba al inicio de la pandemia, en términos de evitar mayores contagios. No han sido particularmente eficientes para rastrear contactos.

Si bien, se han introducido algunas mejoras en términos de privacidad, otros retos se mantienen presentes; hay algunas aplicaciones que permiten borrar información que hay en los servidores centrales, etcétera, pero eso no necesariamente termina con este problema.

Además, la expectativa de recibir una vacuna disminuye el número de personas que están dispuestas a utilizar la aplicación, y en conjunto, la tecnología no estaba a la altura ni de las exigencias del rastreo en esta situación, ni de las exigencias o los estándares de privacidad y transparencia que esperamos ya en el sector público.

Con esto concluiría, agradeciendo nuevamente la oportunidad.

Muchas gracias.



Aldrin Martín Briceño Conrado: Muchas gracias, Ernesto, por esta intervención, sin lugar a dudas, muy rica, porque me queda claro que la tecnología finalmente ayuda, pero no es una panacea y, ciertamente, también el gran problema que se me ocurre al escucharte, con respecto a la condición de derechos que pudiera asentarse en los marcos normativos, particularmente en el Estado mexicano.

Muchas gracias por tu participación.

-o0o-