



Asamblea General

Distr. general
11 de octubre de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 70 b) del programa

Promoción y protección de los derechos humanos:

**Cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

La extrema pobreza y los derechos humanos*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, presentado de conformidad con la resolución [35/19](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* Este informe se presentó fuera de plazo para poder plasmar en él los acontecimientos más recientes.



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

El estado de bienestar digital ya es una realidad o está en vías de serlo en muchos países de diferentes partes del mundo. En ellos, los sistemas de asistencia y protección social se basan cada vez más en datos y tecnologías digitales que se utilizan para automatizar, predecir, identificar, vigilar, detectar, singularizar y castigar. En el presente informe se reconoce el irresistible atractivo que lleva a los Gobiernos a avanzar en esa dirección, pero se destaca el grave riesgo de desembocar, sin ser conscientes de ello, en una distopía de bienestar digital. Se arguye que las grandes empresas tecnológicas actúan en una esfera en la que los derechos humanos están prácticamente ausentes, lo que es problemático sobre todo porque el sector privado está asumiendo un papel cada vez más importante en el diseño, la construcción e incluso el funcionamiento de partes importantes del estado de bienestar digital. En el informe se recomienda que, en lugar de obsesionarse con el fraude, el ahorro, las sanciones y las definiciones de eficiencia determinadas por el mercado, el punto de partida sea cómo transformar los presupuestos de asistencia social mediante la tecnología para mejorar el nivel de vida de las personas vulnerables y desfavorecidas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Usos de las tecnologías digitales en el estado de bienestar	6
A. Verificación de la identidad	6
B. Evaluación de los criterios para recibir prestaciones	9
C. Cálculo y pago de las prestaciones sociales	10
D. Prevención y detección del fraude	11
E. Clasificación del riesgo y de las necesidades	11
F. Comunicación entre las autoridades encargadas de la asistencia social y los beneficiarios	12
III. Poner las tecnologías digitales al servicio de la protección social	13
A. Tomar en serio los derechos humanos y fijar normas en consecuencia	14
B. Velar por la legalidad y la transparencia	16
C. Promover la igualdad digital	16
D. Proteger los derechos económicos y sociales en el estado de bienestar digital	18
E. Proteger los derechos civiles y políticos en el estado de bienestar digital	19
F. Resistirse a la inevitabilidad de un futuro exclusivamente digital	21
G. El papel del sector privado	22
H. Mecanismos de rendición de cuentas	23
IV. Conclusiones	23

I. Introducción¹

1. La era de la gobernanza digital ya ha llegado. En los países de ingreso alto y mediano, están pasando a ser habituales el voto electrónico, la vigilancia y el control por medios tecnológicos, incluso con programas de reconocimiento facial, la vigilancia policial predictiva, basada en algoritmos, la digitalización de los sistemas de justicia e inmigración, la presentación de las declaraciones de impuestos y la realización de pagos en línea, y muchas otras formas de interacción electrónica entre la ciudadanía y diferentes niveles de la Administración. Por su parte, en los países de ingreso más bajo los sistemas nacionales de identificación biométrica están sentando las bases para que se produzcan avances comparables, especialmente en los sistemas de protección o asistencia social².

2. La mejora de la provisión de asistencia social es invariablemente, junto con la mejora de la seguridad, uno de los principales objetivos con que se justifican las profundas transformaciones sociales y el elevado gasto que supone el paso de toda la población de un país no solo a un sistema nacional único de tarjetas de identidad biométricas, sino también a sistemas centralizados vinculados entre sí que proporcionen diversos bienes y servicios públicos, desde la alimentación y la educación hasta la atención de la salud y servicios especiales para las personas de edad y las personas con discapacidad.

3. Resultado de ello es la aparición del estado de bienestar digital en muchos países de diferentes partes del mundo³, en los que los sistemas de asistencia y protección social se basan cada vez más en datos y tecnologías digitales que se utilizan para automatizar, predecir, identificar, vigilar, detectar, singularizar y castigar. Este proceso se conoce generalmente como transformación digital, pero no debería permitirse que este término, un tanto neutral, oculte el carácter revolucionario y la motivación política de muchas de esas innovaciones. Según algunos analistas, en el futuro los organismos públicos podrían formular leyes con robots⁴, y está claro que están surgiendo nuevas formas de gobernanza que dependen de manera considerable del procesamiento de grandes cantidades de datos digitales de todas las fuentes disponibles, utilizan análisis predictivos para prever el riesgo, automatizan la adopción de decisiones y quitan a los responsables de estas su poder discrecional. En un mundo así, los ciudadanos son cada vez más visibles para sus Gobiernos, pero no a la inversa⁵.

4. La asistencia social es un punto de partida atractivo no solo porque recibe una gran parte del presupuesto nacional y afecta a una gran proporción de la población, sino también porque la digitalización puede presentarse como una iniciativa en esencia benigna. Así, por ejemplo, la Estrategia de Transformación Gubernamental del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte proclama que tiene como fin

¹ El presente informe se ha redactado en estrecha colaboración con Christiaan van Veen, Director del Proyecto de Estado de Bienestar Digital y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York.

² Si bien el término “asistencia social” (*welfare* en inglés) tiene a menudo connotaciones negativas, en el presente informe se utiliza con un sentido positivo, como sinónimo del objetivo de protección social plasmado en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social y otros enfoques comparables. Véase David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford, Oxford University Press, 2016).

³ Philip Alston y Christiaan van Veen, “How Britain’s welfare state has been taken over by shadowy tech consultants”, *Guardian*, 27 de junio de 2019.

⁴ Cary Coglianese y David Lehr, “Regulating by robot: administrative decision making in the machine-learning era”, *Georgetown Law Journal*, vol. 105, núm. 5 (julio de 2017), pág. 1147.

⁵ Véase la descripción que hace Foucault de los sistemas panópticos, en los que los vigilados “son vistos, pero no llegan a ver nunca” (Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (Nueva York, Pantheon Books, 1977), pág. 202

transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado, aumentando el poder de la ciudadanía y atendiendo mejor sus necesidades, y los valores básicos de la Autoridad de Identificación Única de la India son facilitar la buena gobernanza, la integridad, la construcción nacional inclusiva, un enfoque de colaboración, la excelencia en los servicios y la transparencia y apertura.

5. En otras palabras, la buena acogida del estado de bienestar digital se presenta como una empresa noble y altruista diseñada para que la ciudadanía se beneficie de las nuevas tecnologías, experimente una gobernanza más eficiente y disfrute de un mayor grado de bienestar. No obstante, la digitalización de los sistemas de asistencia social ha ido acompañada a menudo de grandes reducciones del presupuesto para asistencia social, la disminución del número de beneficiarios, la eliminación de algunos servicios, la introducción de condiciones exigentes e invasivas, el objetivo de lograr modificaciones en el comportamiento, la imposición de regímenes de sanciones más estrictos y el total desvanecimiento de la idea tradicional de que el Estado debe rendir cuentas ante la ciudadanía.

6. Todos estos resultados se promueven en nombre de la eficiencia, la mejor orientación de la asistencia, la incentivación del trabajo, la detección del fraude, el refuerzo de la responsabilidad, el fomento de la autonomía personal y la respuesta a los imperativos de la consolidación fiscal. Mencionando como justificación términos que a menudo tienen carga ideológica, las políticas económicas neoliberales se combinan a la perfección con reformas de la asistencia social que se presentan como punteras, y que a su vez se facilitan, justifican y protegen con frecuencia con nuevas tecnologías digitales. Aunque estas últimas se presentan como “científicas” y neutrales, pueden plasmar valores e hipótesis que distan considerablemente de los derechos humanos, e incluso ser diametralmente opuestas a ellos. Además, debido a la privación y la impotencia relativas de muchos de los receptores de asistencia social, se imponen condiciones, exigencias y formas de intrusión que en ningún caso se aceptarían si formaran parte de programas dirigidos a miembros de la comunidad con más recursos.

7. Pese a lo mucho que está en juego, no solo para millones de personas, sino para sociedades en su conjunto, estas cuestiones, exceptuando algunos casos notables⁶, han recibido muy poca atención. La comunidad tecnológica convencional se ha guiado por el interés oficial en la eficiencia, el ahorro presupuestario y la detección del fraude, y en la comunidad de la asistencia social se ha tendido a pensar que las dimensiones tecnológicas son independientes de los avances normativos, en lugar de considerar que están vinculados integralmente. Por último, las personas de la comunidad de los derechos humanos que se ocupan de la tecnología se han centrado, de manera comprensible, en cuestiones como la aparición del estado de vigilancia, la potencialmente fatal vulneración de la privacidad, la gran discriminación que generan muchos algoritmos y las consecuencias del nuevo régimen de capitalismo de la vigilancia.

8. Sin embargo, el riesgo de que lleguemos a una distopía digital es especialmente importante dado que el estado de bienestar digital está en vías de aparición. El presente informe tiene como objeto subsanar la poca atención que se le ha prestado a estas cuestiones hasta la fecha reseñando las maneras en que se utilizan las tecnologías digitales en el estado de bienestar y sus implicaciones para los derechos

⁶ Sobre las primeras investigaciones relativas a la repercusión de las tecnologías digitales en el estado de bienestar en los Estados Unidos, y especialmente en las personas más pobres del sistema, véase Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (Nueva York, St Martin's Press, 2018). Véanse también Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction* (Nueva York, Crown, 2016); y Khiara Bridges, *The Poverty of Privacy Rights* (Stanford (California), Stanford University Press, 2017).

humanos, y concluye con un llamamiento a regular las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial, para velar por que se respeten los derechos humanos y a repensar las maneras positivas en que el estado de bienestar digital podría impulsar el logro unos sistemas de protección social mucho mejores.

9. Este informe se basa en parte en los informes del Relator Especial sobre las visitas efectuadas a los Estados Unidos de América en 2017 ([A/HRC/38/33/Add.1](#)) y el Reino Unido en 2018 ([A/HRC/41/39/Add.1](#)), en los que se señaló el creciente uso de las tecnologías digitales en los sistemas de protección social. Al redactarlo, el Relator Especial consultó a representantes de diversos grupos de derechos digitales, académicos destacados y otros interesados, primero en una reunión organizada por la entidad Digital Freedom Fund en Berlín en febrero de 2019 y posteriormente en otra reunión organizada por el Centro de Políticas sobre Tecnología de la Información de la Universidad de Princeton (Estados Unidos) en abril de 2019. Además, en respuesta a una solicitud oficial se recibieron unas 60 contribuciones de 22 Gobiernos, así como organizaciones de la sociedad civil tanto internacionales como nacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, académicos y particulares de 34 países⁷. Si bien es imposible hacer justicia a la riqueza y la pormenorización de las contribuciones en este informe, que ha de ser breve por necesidad, el Relator Especial las ha puesto a disposición del público en Internet⁸ y continuará analizándolas en el marco de la labor de su equipo sobre el estado de bienestar digital⁹.

II. Usos de las tecnologías digitales en el estado de bienestar

10. A partir de las muchas contribuciones recibidas y los diversos estudios de casos de la bibliografía, es posible distinguir las distintas maneras, y las diferentes etapas en el contexto de la asistencia social, en que la innovación digital se ha utilizado de manera más prominente.

A. Verificación de la identidad

11. Determinar la identidad jurídica de todas las personas, en particular mediante el registro de nacimientos, para 2030 es la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tener una identidad verificable es fundamental para solicitar prestaciones, determinar a cuáles se tiene derecho, recibirlas y reclamar cuando se deniegan. En el caso de la Administración y otros proveedores, la existencia de una identidad verificable permite evitar las duplicaciones y el fraude, facilita que la asistencia se preste a los beneficiarios correctos y mejora la eficiencia. Tradicionalmente se han utilizado para tal fin documentos de papel o plástico, como partidas de nacimiento, tarjetas de identidad y pasaportes. Estos sistemas funcionan razonablemente bien en la mayor parte del Norte Global —si bien en los Estados Unidos, por ejemplo, 21 millones de adultos carecen de documentos de identificación con fotografía emitidos por el Gobierno¹⁰—, mientras que en el Sur Global carecen de documentos de identificación oficial 502 millones de personas de África Subsahariana y 357 millones

⁷ Alemania, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Brasil, Chile, Croacia, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Estonia, Federación de Rusia, Filipinas, Grecia, Guatemala, India, Irlanda, Italia, Kazajstán, Líbano, México, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Qatar, Reino Unido, Senegal, Sudáfrica y Suiza.

⁸ www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SubmissionsGADigitalTechnology.aspx.

⁹ <https://chrgj.org/people/christiaan-van-veen/>.

¹⁰ Wendy R. Weiser y Lawrence Norden, *Voting Law Changes in 2012* (Nueva York, Centro Brennan de Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2011), pág. 2.

de personas de Asia Meridional¹¹. En Liberia, por ejemplo, solo se registran el 5 % de los nacimientos, y las tarjetas nacionales de identidad no se introdujeron hasta 2015¹².

12. En respuesta a esta situación, el Banco Mundial, diversas organizaciones regionales de desarrollo y varios donantes bilaterales han puesto en marcha nuevos programas para promover el acceso a documentos de identidad. En particular, la campaña del Banco Mundial Identificación para el Desarrollo (ID4D) se ha centrado en gran medida en la promoción de las tecnologías digitales. La importancia de la tecnología digital para los documentos de identidad se establece en los Principios sobre la Identificación para el Desarrollo Sostenible: Hacia la Era Digital, que fueron facilitados por el Banco Mundial y la entidad Center for Global Development y han sido aprobados de manera generalizada, incluso por Mastercard.

13. En los Principios se reconoce que la adopción de tecnologías digitales conlleva tanto ventajas como desventajas. Como aspecto positivo se destaca que la tecnología digital puede generar importantes ahorros para la ciudadanía, los Gobiernos y las empresas al reducir los costos de transacción, aumentar la eficiencia e impulsar la innovación en la prestación de servicios, especialmente para los grupos más pobres y desfavorecidos de la sociedad. También se señala que los sistemas de identidad digital pueden asimismo mejorar la gobernanza, fomentar la inclusión financiera, reducir las desigualdades de género empoderando a mujeres y niñas y permitir que los pobres tengan un mayor acceso a los servicios de salud y a las redes de protección social (pág. 5).

14. No obstante, además de esta impresionante estrategia de venta, que a estas alturas ya debería sonar conocida, en los Principios y en documentos similares¹³ también se reconocen posibles riesgos, que van desde el rechazo político hasta preocupaciones sobre privacidad, seguridad y ciberseguridad. Las soluciones para hacer frente a esos riesgos suelen ser de carácter tecnológico o adoptar la forma de normas de derecho indicativo. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ha hecho un llamamiento a que se adopten soluciones de código abierto y se formulen buenas prácticas relativas a la privacidad de los datos para resolver los problemas pertinentes¹⁴. Si bien los Principios sobre la Identificación para el Desarrollo Sostenible contienen referencias a principios de derechos humanos, como el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se hace hincapié sobre todo en la necesidad de crear una plataforma interoperable utilizando estándares abiertos y en la protección de la privacidad mediante el diseño de sistemas.

15. El mayor sistema de identificación biométrica del mundo es Aadhaar, de la India. A los residentes se les expide un número de identificación único de 12 dígitos, y el sistema contiene información tanto demográfica como biométrica, como una imagen del iris, una fotografía y las huellas dactilares. Se utiliza para verificar la identidad de los receptores de prestaciones y subsidios y ahora es obligatorio utilizarlo para acceder a esos derechos sociales. Se implantó en 2009 y en estos momentos lo utilizan más de 1.200 millones de personas¹⁵. Ha sido acogido con

¹¹ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Identity in a Digital Age: Infrastructure for Inclusive Development* (2017), pág. 8.

¹² Bronwen Manby, *Citizenship in Africa: The Law of Belonging* (Oxford, Hart Publishing, 2018), pág. 3.

¹³ *Identity in a Digital Age*; y McKinsey Global Institute, “Digital identification: a key to inclusive growth” (enero de 2019).

¹⁴ *Identity in a Digital Age*.

¹⁵ Rahul Tripathi, “National population register to include Aadhaar details”, *Economic Times*, 5 de agosto de 2019.

entusiasmo por la comunidad internacional del desarrollo¹⁶. El Banco Mundial lo ha elogiado por superar complejos problemas relacionados con la información y ayudar así a los Gobiernos que lo deseen a promover la inclusión de los grupos desfavorecidos¹⁷, y ha alentado a otros Gobiernos a aprender de la experiencia¹⁸. Según parece, ya han expresado su interés en emular este sistema más de 20 países¹⁹.

16. Sin embargo, en el plano nacional el sistema sigue siendo controvertido. Parece que quienes se oponen a Aadhaar han sido acosados y vigilados²⁰, y el sistema ha sido objeto de críticas por recoger innecesariamente información biométrica, adolecer de graves deficiencias en cuanto a control legislativo y de deriva funcional, facilitar la vigilancia y otras intromisiones en la privacidad, empeorar problemas relacionados con la ciberseguridad y crear obstáculos para acceder a diversos derechos sociales²¹.

17. En 2018 el Tribunal Supremo de la India, en un fallo histórico de 1.448 páginas, confirmó la constitucionalidad de Aadhaar, aunque con algunas salvedades. El Tribunal pareció considerar que el uso de la tecnología de identificación biométrica para el suministro de prestaciones sociales era legítimo, proporcional e incluso inevitable. En el estado de bienestar, el objetivo de Aadhaar de asegurar que las prestaciones llegaran a los beneficiarios correctos era “naturalmente un objetivo legítimo del Estado”²². En cuanto al equilibrio de los derechos a la seguridad social y a la privacidad, la Corte mantuvo que el registro de los datos biométricos constituía una incursión mínima en el derecho a la privacidad²³ e incluso llegó a caracterizar el sistema como una herramienta indispensable para lograr la buena gobernanza en todo estado de bienestar social²⁴. Pese a ello, parece que el fallo no ha acabado con la controversia que rodea al sistema²⁵.

18. En 2019 Kenya hizo obligatorio que todos sus ciudadanos, incluidos los que viven en el extranjero, y todos los ciudadanos extranjeros y refugiados que viven en el país mayores de 6 años tengan que obtener una tarjeta nacional de identidad para acceder a los servicios públicos, incluidas las prestaciones sociales. Para obtener la tarjeta es necesario proporcionar datos biométricos, como las huellas dactilares, la geometría de las manos y los lóbulos de las orejas, imágenes de la retina y el iris, impresiones de voz y el ADN en forma digital. En respuesta a una causa en que se denunciaba que el Sistema Nacional de Gestión Integrada de la Identidad, también conocido como Huduma Namba (número de serie en suahili), violaba los derechos a la privacidad, igualdad, no discriminación y participación pública, el Tribunal Superior emitió una orden provisional permitiendo que continuara el proceso de registro pero únicamente con carácter voluntario y a condición de que el desembolso de prestaciones y servicios públicos no se supeditara a la participación. Desde

¹⁶ Jeanette Rodrigues, “India ID program wins World Bank praise despite ‘Big Brother’ fears”, Bloomberg, 16 de marzo de 2017.

¹⁷ Banco Mundial, *World Development Report 2016: Digital Dividends* (Washington D. C., 2016), pág. 2.

¹⁸ Amrit Raj y Upasana Jain, “Aadhaar goes global, finds takers in Russia and Africa”, Live Mint, 9 de julio de 2016.

¹⁹ Jayadevan PK, “India’s latest export: 20 countries interested in Aadhaar, India Stack”, Factory Daily, 10 de enero de 2018.

²⁰ Rahul Bhatia, “Critics of India’s ID card project say they have been harassed, put under surveillance”, Reuters, 13 de febrero de 2018.

²¹ Contribución presentada al Relator Especial por el Centro de Gobernanza de la Comunicación de la Universidad Nacional de Derecho (Delhi).

²² Tribunal Supremo de la India, *Justice K.S. Puttaswamy and Another v. Union of India and Others*, petición escrita (civil) núm. 494 de 2012, pág. 341.

²³ *Ibid.*, pág. 377.

²⁴ *Ibid.*, pág. 553.

²⁵ Vindu Goel, “India’s top court limits sweep of biometric ID programme”, *New York Times*, 26 de septiembre de 2018.

entonces el registro ha avanzado a buen ritmo: se han registrado casi dos tercios de la población²⁶ y el Gobierno, según parece, amenaza con retirarles el acceso a prestaciones y el derecho de voto a las personas que no estén registradas²⁷.

19. En Sudáfrica, el Organismo Sudafricano de la Seguridad Social proporciona subsidios sociales no contributivos y dependientes del nivel de recursos, incluso para fines de manutención infantil, para pensionistas y para personas con discapacidad, a un tercio de la población²⁸. En 2012 el Organismo se puso en contacto con la empresa Cash Paymaster Services, filial de Net1, para encargarle el pago de los subsidios²⁹. Cash Paymaster Services registró a los beneficiarios recogiendo su información biométrica (huellas dactilares y, en un principio, grabaciones de voz) y estos recibieron de Net1 y el banco Grindrod, en asociación con el Organismo, tarjetas de débito Mastercard con funciones biométricas y vinculadas a una cuenta bancaria³⁰. Tras una gran controversia por el contrato suscrito con Cash Paymaster Services, las comisiones que cobraba la empresa, las deducciones realizadas a los subsidios sociales en esas cuentas y preocupaciones de privacidad relativas al intermediario que procesaba los datos de los titulares de las tarjetas, el Organismo cambió de proveedor en 2018 y comenzó a colaborar con el servicio de correos de Sudáfrica. El Organismo y el servicio de correos proporcionarán tarjetas biométricas nuevas. El cambio de proveedor ha sido complejo y ha suscitado dudas sobre el acceso efectivo a los subsidios sociales por parte de los beneficiarios en Sudáfrica³¹.

20. Hay muchos más ejemplos de países que están utilizando o estudiando sistemas de identidad digital, como la Argentina³², Bangladesh³³, Chile³⁴, los Estados Unidos³⁵, Filipinas³⁶, Irlanda³⁷, Jamaica³⁸ y Malasia³⁹.

B. Evaluación de los criterios para recibir prestaciones

21. Son muchos los países que utilizan de manera creciente programas para evaluar de forma automática si se cumplen los criterios para recibir prestaciones. Un ejemplo especialmente ilustrativo es Ontario (Canadá), donde en 2014 se automatizaron estas decisiones mediante el Sistema de Gestión de la Asistencia Social (Social Assistance Management System), que está basado en Cúram, paquete informático de IBM en

²⁶ Contribución presentada al Relator Especial por Amnistía Internacional.

²⁷ Moses Nyamori, “No healthcare, voting without Huduma Namba, bill proposes”, *Standard Digital*, 18 de julio de 2019.

²⁸ Mary Jan Mphahlele, “#BUDGET2019: social grants to increase”, *Diamond Fields Advertiser*, 20 de febrero de 2019.

²⁹ Contribución presentada al Relator Especial por Black Sash.

³⁰ Mastercard, “More than 2.5 million Mastercard debit cards issued to social welfare beneficiaries in South Africa”, comunicado de prensa, 30 de julio de 2012.

³¹ Ray Mahlaka, “Post office set to take over cash payments from CPS”, *The Citizen*, 4 de junio de 2018.

³² Contribución presentada al Relator Especial por el Gobierno de la Argentina.

³³ Privacy International, “Bangladesh: biometrics needed to access welfare payment”, 2 de mayo de 2017.

³⁴ En Chile se utiliza el reconocimiento facial para repartir comidas en las escuelas (contribución presentada al Relator Especial por Privacy International).

³⁵ Se utilizan tecnologías digitales, por ejemplo, en el programa CalWORKs de California (contribución presentada al Relator Especial por Human Rights Watch).

³⁶ Véase la página web del Sistema Filipino de Identidad (<https://psa.gov.ph/philsys>).

³⁷ Contribución presentada al Relator Especial por el Gobierno de Irlanda.

³⁸ Véase la página web del Sistema Nacional de Identidad (<https://opm.gov.jm/portfolios/national-identification-system>).

³⁹ Alita Sharon, “Malaysia’s digital ID project to be finalized by 2019”, *Open Gov*, 10 de junio de 2019.

venta en el mercado que también se utiliza para gestionar los programas de asistencia social de Alemania, Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelandia⁴⁰.

22. En 2015 la Auditora General de Ontario informó de que en el Sistema se habían registrado 1.132 errores relacionados con la determinación de si se cumplían los criterios para recibir prestaciones y con el importe de los pagos, que suponían en total unos 140 millones de dólares canadienses. A finales de 2015 el gasto total en el Sistema ascendía a 290 millones de dólares canadienses⁴¹. Según parece, el nuevo sistema obligó a los asistentes sociales a recurrir a subterfugios para que se diera un trato justo a los beneficiarios; también hizo que las decisiones fueran muy difíciles de entender y creó una carga de trabajo adicional considerable para el personal⁴².

C. Cálculo y pago de las prestaciones sociales

23. El cálculo y el pago de las prestaciones se hacen cada vez más con tecnologías digitales, sin que participen asistentes sociales ni ninguna otra persona. Si bien estos sistemas pueden ofrecer muchas ventajas, el Relator Especial recibió información sobre ejemplos destacados de errores o fallos sistémicos que habían generado graves problemas para un gran número de beneficiarios. Entre ellos cabe mencionar el sistema automático de acumulación y cobro de deudas (“robodebt”) de Australia⁴³, el sistema Información en Tiempo Real (Real Time Information) del Reino Unido⁴⁴ y el Sistema de Gestión de la Asistencia Social del Canadá.

24. Cada vez se emiten más tarjetas de pago electrónico o de débito a los receptores de asistencia social. La información proporcionada al Relator Especial en relación con los programas de ese tipo de Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica pone de manifiesto problemas muy similares. En primer lugar, los beneficiarios suelen encontrar dificultades para hacer efectivo su derecho a la seguridad social y aprovecharlo al máximo⁴⁵. En segundo lugar, cuando queda patente que las tarjetas están relacionadas con la asistencia social, los usuarios han manifestado que sienten desempoderamiento, bochorno y vergüenza⁴⁶, problema que empeora cuando proceden de comunidades habituadas a la exclusión⁴⁷. En tercer lugar, las tarjetas electrónicas permiten que las autoridades encargadas de la asistencia social y agentes privados supervisen y vigilen los datos del comportamiento de los beneficiarios⁴⁸, lo que suscita importantes preocupaciones en materia de derechos humanos.

25. Por otro lado, la externalización a empresas privadas de la emisión y la administración de las tarjetas electrónicas ha dado lugar a problemas, como que se aliente a los usuarios a contratar productos financieros comerciales y se les impongan

⁴⁰ Contribución presentada al Relator Especial por Human Rights Watch.

⁴¹ Canadá, Oficina del Auditor General de Ontario, *Annual Report 2015* (Toronto (Ontario), Queen’s Printer for Ontario, 2015), pág. 475.

⁴² Jennifer Raso, “Displacement as regulation: new regulatory technologies and front-line decision-making in Ontario works”, *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 32, núm. 1 (2017), págs. 75 a 95.

⁴³ Terry Carney, “The new digital future for welfare: debts without legal proofs or moral authority?”, *UNSW Law Journal Forum* (marzo de 2018); Richard Glenn, *Centrelink’s Automated Debt Raising and Recovery System* (2017), págs. 7 y 8; y contribución presentada al Relator Especial por el Centro Castan de Derecho de los Derechos Humanos de la Universidad Monash.

⁴⁴ Philip Alston, Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, declaración con motivo de su visita al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 16 de noviembre de 2018.

⁴⁵ Contribución presentada al Relator Especial por Shelley Bielefeld (Universidad Griffith).

⁴⁶ Contribución presentada al Relator Especial por Nijole Naujokas.

⁴⁷ Melissa Davey, “‘Ration days again’: cashless welfare card ignites shame”, *Guardian*, 8 de enero de 2017.

⁴⁸ Contribución presentada al Relator Especial por Louise Humpage (Universidad de Auckland).

comisiones⁴⁹. De manera más general, los valores que rodean a esas tarjetas han reflejado a menudo estereotipos como la poca fiabilidad y la irracionalidad de quienes viven en la pobreza.

D. Prevención y detección del fraude

26. En los sistemas de asistencia social, el fraude y los errores pueden suponer enormes cantidades de dinero, y son desde hace tiempo una gran preocupación para los Gobiernos. Por ello, no sorprende que muchos de los sistemas de bienestar digital implantados hayan sido diseñados haciendo hincapié en la capacidad de contrastar datos de diferentes fuentes para poner de manifiesto las irregularidades y los engaños cometidos por los solicitantes de asistencia. No obstante, los datos recogidos en las misiones efectuadas por el Relator Especial a diversos países⁵⁰, así como otros casos examinados⁵¹, sugieren que la magnitud de estos problemas suele exagerarse, y que a veces se presta una atención totalmente desproporcionada a esta dimensión de la compleja ecuación de la asistencia social. A fin de desacreditar el concepto mismo de protección social, los políticos conservadores utilizan desde hace tiempo imágenes de personas que reciben cuantiosos pagos de asistencia social que supuestamente no merecen en absoluto, como la “reina de la asistencia social” que tanto mencionó Ronald Reagan. El riesgo es que el estado de bienestar digital ofrece infinitas posibilidades para que la vigilancia y la intromisión lleguen a nuevas y muy problemáticas cotas.

E. Clasificación del riesgo y de las necesidades

27. Uno de los pilares del diseño de los sistemas de asistencia social es, inevitablemente, el cálculo del riesgo, y las tecnologías digitales pueden lograr un alto grado de sofisticación en este sentido. La protección infantil ha sido, junto con la detección y la prevención del fraude, uno de los focos de atención en este ámbito, como ilustran diversos ejemplos de países como los Estados Unidos⁵², Nueva Zelanda⁵³, el Reino Unido⁵⁴ y Dinamarca⁵⁵. Los Gobiernos también han aplicado estas técnicas para determinar si se proporcionan subsidios por desempleo y en qué cuantía. En Polonia se declaró inconstitucional un importante sistema de este tipo⁵⁶, pero en Austria sigue existiendo un sistema basado en algoritmos que categoriza a las

⁴⁹ Andries du Toit, “The real risks behind South Africa’s social grant payment crisis”, *The Conversation*, 20 de febrero de 2017.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Alston, declaración con motivo de su visita al Reino Unido.

⁵¹ Por ejemplo, el relativo al sistema de los Países Bajos Indicación del Riesgo Sistemático (System Risk Indication) (véase Philip Aston, Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, escrito *amicus curiae* ante el Juzgado de Distrito de La Haya sobre *NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI)*, causa núm. C/09/550982/ HA ZA 18/388, septiembre de 2019).

⁵² Eubanks, *Automating Inequality*; Alexandra Chouldechova *et al.*, “A case study of algorithm-assisted decision making in child maltreatment hotline screening decisions”, *Proceedings of Machine Learning Research*, vol. 81 (2018), págs. 1 a 5; y Dan Hurley, “Can an algorithm tell when kids are in danger?”, *New York Times*, 2 de enero de 2018.

⁵³ Philip Gillingham, “Predictive risk modelling to prevent child maltreatment: insights and implications from Aotearoa/New Zealand”, *Journal of Public Child Welfare*, vol. 11, núm. 2 (2017).

⁵⁴ Niamh McIntryre y David Pegg, “Councils use 377,000 people’s data in efforts to predict child abuse”, *Guardian*, 16 de septiembre de 2018; y Alex Turner, “County becomes latest authority to trial predictive algorithms in children’s social work”, *Community Care*, 14 de junio de 2019.

⁵⁵ Jacob Mchangama y Hin-Yan Liu, “The welfare state is committing suicide by artificial intelligence”, *Foreign Policy*, 25 de diciembre de 2018.

⁵⁶ Tribunal Supremo de Polonia, causa núm. K 53/16, 6 de junio de 2018.

personas desempleadas para determinar el apoyo que recibirán de los centros públicos de empleo⁵⁷.

28. Hay muchos otros ámbitos del estado de bienestar que también se verán afectados por las nuevas tecnologías utilizadas para clasificar el riesgo y las necesidades⁵⁸. Aunque esos enfoques ofrezcan numerosas ventajas, también es importante tener en cuenta los problemas que pueden generar. En primer lugar, determinar los derechos de las personas sobre la base de las predicciones elaboradas a partir del comportamiento de un grupo de población genera muchos errores⁵⁹. En segundo lugar, el funcionamiento de las tecnologías y la manera en que llegan a cierta clasificación suelen ser secretos, lo que dificulta que se exijan cuentas a los Gobiernos y los agentes privados por posibles vulneraciones de los derechos⁶⁰. En tercer lugar, la clasificación del riesgo y de las necesidades puede reforzar o empeorar las desigualdades y la discriminación que ya existen⁶¹.

F. Comunicación entre las autoridades encargadas de la asistencia social y los beneficiarios

29. La comunicación que anteriormente se realizaba en persona, por teléfono o por carta se está sustituyendo cada vez más por solicitudes e interacciones en línea. En varias contribuciones presentadas al Relator Especial se mencionaron problemas del sistema Crédito Universal (Universal Credit) en el Reino Unido, en particular dificultades vinculadas a la falta de acceso a Internet o de aptitudes digitales⁶² y la medida en que los portales en línea pueden crear confusión y hacer ininteligibles las decisiones jurídicas, lo que menoscaba el derecho de los solicitantes a entender las decisiones que afecten a sus derechos sociales y recurrirlas⁶³. También se han planteado cuestiones similares en relación con otros países, entre ellos Australia⁶⁴ y Grecia⁶⁵.

30. Otro problema es la probabilidad de que, una vez que todo el proceso para solicitar y mantener las prestaciones pase a ser en línea, esta situación suscite más innovaciones digitales. En 2018, Suecia se vio obligada a dejar de utilizar un complejo sistema digital que el Servicio de Empleo usaba para comunicarse con los

⁵⁷ Contribución presentada al Relator Especial por EpicenterWorks.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Lina Dencik *et al.*, *Data Scores as Governance: Investigating Uses of Citizen Scoring in Public Services* (Data Justice Lab (Universidad de Cardiff) y Open Society Foundations, 2018).

⁵⁹ Tanto los datos correspondientes a familias como los correspondientes a personas se basan en la personalización fundamental del riesgo, ya que se asignan factores de riesgo a características y comportamientos de las personas que pueden dar lugar a que, en el caso de males sociales como la desigualdad, la pobreza o el racismo, se dé preferencia a las respuestas individuales, en lugar de a las respuestas colectivas y estructurales (contribución presentada al Relator Especial por el órgano Data Justice Lab de la Universidad de Cardiff); y contribución presentada al Relator Especial por Paul Henman (Universidad de Queensland).

⁶⁰ Contribución presentada al Relator Especial por Jędrzej Niklas and Seeta Peña Gangadharan (Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres).

⁶¹ “Human bias is built in to the predictive risk model”. (Virginia Eubanks, “A child abuse prediction model fails poor families”, *Wired*, 15 de enero de 2018).

⁶² Contribuciones presentadas al Relator Especial por Scottish Council for Voluntary Organisations y Citizens Advice Scotland.

⁶³ Contribución presentada al Relator Especial por Child Poverty Action Group.

⁶⁴ Australia, Senate Community Affairs References Committee, *Design, Scope, Cost-Benefit Analysis, Contracts Awarded and Implementation Associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative* (Canberra, 2017), pág. 60.

⁶⁵ Contribución presentada al Relator Especial por el Gobierno de Grecia.

solicitantes de empleo debido a problemas que hicieron que hasta el 15 % de las decisiones del sistema fueran incorrectas⁶⁶.

31. En Australia, el sistema Marco Específico de Cumplimiento (Targeted Compliance Framework) requiere que los solicitantes de empleo utilicen un panel digital para informar sobre las actividades obligatorias y comprobar su cumplimiento. El incumplimiento de una “obligación mutua” puede conllevar automáticamente, sin que lo decida ninguna persona, la suspensión de pagos o la imposición de sanciones económicas. Se han puesto de relieve problemas causados por la falta de acceso a Internet y de alfabetización digital y por la rigidez de un sistema automatizado que no tiene en cuenta las situaciones de la vida real⁶⁷.

III. Poner las tecnologías digitales al servicio de la protección social

32. Las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial, tienen un gran potencial de fomentar los múltiples beneficios que sus partidarios mencionan constantemente, y ya lo hacen para quienes tienen seguridad económica y pueden permitirse los nuevos servicios. Estas tecnologías también podrían mejorar enormemente la situación contribuyendo al bienestar de los miembros de la sociedad con menos recursos, pero esto requerirá profundos cambios en las políticas vigentes. Los Gobiernos deben ejercer el papel principal en cualquier iniciativa de este tipo, mediante políticas e incentivos fiscales adecuados, iniciativas normativas y el compromiso genuino de diseñar el estado de bienestar digital no como caballo de Troya de la hostilidad neoliberal hacia el bienestar y la reglamentación, sino como un modo de garantizar un nivel de vida digno para todos los miembros de la sociedad.

33. En el presente informe se han destacado problemas específicos de los modos en que se ha previsto y aplicado el estado de bienestar digital. Sin embargo, gran parte de los cambios necesarios para evitar una distopía digital deberán ser mucho más diversos. En su discurso pronunciado ante la Asamblea General el 24 de septiembre de 2019, el Primer Ministro del Reino Unido advirtió de los peligros de la era digital, entre los que destacó los siguientes: a) el riesgo de la vigilancia permanente; b) los peligros de tomar decisiones basadas en algoritmos; c) la dificultad de recurrir decisiones generadas por computadoras; y d) la imposibilidad de alegar circunstancias atenuantes cuando quien toma la decisión es un algoritmo. El Primer Ministro concluyó señalando, de manera muy ominosa, que el autoritarismo digital era una realidad emergente⁶⁸.

34. Las observaciones del Primer Ministro encuentran un fuerte eco en el contexto del estado de bienestar digital, en particular en relación con el sistema Crédito Universal utilizado en el Reino Unido. No hay ninguna receta mágica para evitar los peligros de los que advirtió, pero las medidas que figuran en las siguientes subsecciones podrían ayudar a hacer del estado de bienestar digital una fuerza que mejore los derechos humanos en lugar de socavarlos.

⁶⁶ Tom Wills, “Sweden: rogue algorithm stops welfare payments for up to 70,000 unemployed”, Algorithm Watch, 19 de febrero de 2019.

⁶⁷ Contribución presentada al Relator Especial por Human Rights Law Centre; y Simone Casey, “The targeted compliance framework: implications for job seekers”, National Social Security Rights Network, 25 de julio de 2019.

⁶⁸ Boris Johnson, Primer Ministro del Reino Unido, declaración ante la Asamblea General, Nueva York, 24 de septiembre de 2019.

A. Tomar en serio los derechos humanos y fijar normas en consecuencia

35. El Primer Ministro del Reino Unido concluyó su declaración ante la Asamblea General diciendo que a menos que las nuevas tecnologías reflejaran los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, esa Declaración no significaría nada⁶⁹. La realidad es que los Gobiernos, efectivamente, no han regulado la industria de la tecnología como si estuvieran en juego los derechos humanos, y el sector tecnológico sigue siendo una zona prácticamente exenta de derechos humanos. Las grandes empresas tecnológicas y sus partidarios en el Gobierno han hecho mucho por que siga siendo así: su enfoque puede resumirse, a los efectos de la situación actual, en las cuatro premisas que figuran a continuación.

36. La primera premisa es que la capacidad de innovar requiere libertad, especialmente con respecto a la regulación. El llamamiento que el fundador de Facebook realizó en un principio a que la industria “avanzara rápido y rompiera cosas” es representativo de la importancia que se da a reducir al mínimo las limitaciones jurídicas y gubernamentales. Sin embargo, este argumento conduce inexorablemente a que un puñado de ejecutivos poderosos sustituyan a los Gobiernos y a las instancias legislativas a la hora de determinar en qué direcciones irán las sociedades y en qué valores e hipótesis se basarán esos cambios. La acumulación de grandes cantidades de capital en manos de élites muy pequeñas y el rápido crecimiento de la desigualdad extrema han ido de la mano del auge de este enfoque hasta ahora⁷⁰.

37. La segunda premisa es que no hay valores universales. En un libro publicado recientemente, el Presidente de Microsoft se preguntaba de manera retórica cómo podía converger el mundo en un mismo enfoque ético concerniente a las computadoras si no podía ponerse de acuerdo en cuestiones filosóficas relativas a las personas⁷¹. Incluso las normas no discriminatorias se presentan a veces como demasiado vagas y se cuestiona su utilidad para regular la inteligencia artificial⁷². Sin embargo, estos argumentos son egoístas y no están bien fundamentados. Los Gobiernos de todo el mundo han aceptado normas universales de derechos humanos, incluso en forma de obligaciones jurídicas vinculantes. En el último medio siglo o más, estas normas se han desarrollado de forma exhaustiva y han sido aplicadas por tribunales y muy diversos órganos comunitarios y de expertos. Sigue habiendo un gran margen de desacuerdo filosófico, pero hay notables puntos de acuerdo sobre valores humanos básicos.

38. La tercera premisa es que los Gobiernos son intrínsecamente lentos y torpes y tienden a responder a los desafíos de ayer y no a los de mañana. El líder de la minoría republicana de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos afirmó recientemente que el leviatán burocrático no es capaz de elaborar o aplicar respuestas flexibles a los rápidos cambios de la industria tecnológica⁷³. Pese a que estas declaraciones también podrían formularlas los partidarios de la discreción sin restricciones en las finanzas, la aviación, la defensa, la industria farmacéutica y otras,

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Véanse Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (Nueva York, Public Affairs, 2019); y Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (Nueva York, W. W. Norton and Company, 2019).

⁷¹ Brad Smith y Carol Ann Browne, *Tools and Weapons: The Promise and the Peril of the Digital Age* (Nueva York, Penguin Press, 2019), pág. 207.

⁷² Aaron Rieke, Miranda Bogen y David Robinson, “Public scrutiny of automated decisions: early lessons and emerging methods” (Upturn and Omidyar Network, 2018), pág. 25.

⁷³ Kevin McCarthy, “Don’t count on Government to protect your privacy”, *New York Times*, 14 de junio de 2019.

las grandes empresas tecnológicas son el único caso en que los Gobiernos han estado dispuestos a abandonar sus responsabilidades normativas y aceptar un enfoque de autorregulación a un nivel tan extremo. No hay justificación para este excepcionalismo ni base empírica que sustente la afirmación de que hay una incompatibilidad fundamental entre la innovación y la regulación.

39. La cuarta premisa es que la obligación de rendir cuentas del sector público es innecesaria porque el mercado libre es el mejor regulador⁷⁴. Dejando a un lado el poderoso argumento de que las grandes empresas tecnológicas son profundamente contrarias a la competencia y, por tanto, inmunes a las múltiples corrientes del libre mercado, los grandes escándalos de los últimos años que han causado el rechazo de estas empresas son pruebas fehacientes de que la obligación de rendir cuentas del sector público es indispensable.

40. En respuesta al aumento de los llamamientos en favor de una regulación gubernamental eficaz, la industria ha acelerado el ritmo al que produce y adopta códigos de ética y otras normas no vinculantes orientadas a regular las tecnologías digitales y quienes las desarrollan, así como al que influye en ellas⁷⁵. La mayoría de estos códigos, aunque de ningún modo todos ellos, hacen referencia a los derechos humanos, pero siempre carecen del fondo del derecho de los derechos humanos, por lo que la referencia simbólica a los derechos humanos solo vale para reforzar sus pretensiones de legitimidad y universalidad. Mientras tanto, los debates éticos pertinentes se basan en ideas generales en su práctica totalidad que no se fundamentan necesariamente en argumentos jurídicos o siquiera filosóficos y que pueden adaptarse a las necesidades de la industria. En consecuencia, hay graves problemas de incoherencia conceptual, los conflictos entre las normas casi nunca se reconocen, no se suele pedir la opinión de las partes interesadas y no hay mecanismos de rendición de cuentas⁷⁶. Incluso los especialistas en ética empleados por la industria reconocen que si la ética se limita a quedar absorbida en la lógica del fundamentalismo del mercado, la meritocracia y el solucionismo tecnológico, el sector tecnológico difícilmente podrá dar una respuesta significativa al deseo de lograr un ecosistema tecnológico más justo y basado en valores⁷⁷. En este contexto, no sorprende que haya pocos debates públicos o académicos sobre las repercusiones de derechos humanos de los estados de bienestar digitales.

41. Hasta el momento, la comunidad de los derechos humanos no ha hecho un buen trabajo a la hora de convencer a la industria, al Gobierno o, aparentemente, a la sociedad en general de que todo futuro basado en la tecnología será desastroso si no se guía por el respeto de los derechos humanos que, a su vez, se base en el derecho.

⁷⁴ Véase Julie Cohen, “Law for the platform economy”, *U.C. Davis Law Review*, vol. 51, núm. 1 (noviembre de 2017).

⁷⁵ Se incluyen normas industriales, iniciativas de la sociedad civil y marcos públicos. Son ejemplos de ellos: IBM, “Everyday ethics for artificial intelligence” (septiembre de 2018); Google, “Artificial intelligence at Google: our principles” (2019); Microsoft, *The Future Computed* (2018); Institute of Electrical and Electronics Engineers, Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems; Software and Information Industry Association, “Ethical principles for artificial intelligence and data analytics” (2017); Future of Life Institute, “Asilomar artificial intelligence principles” (2017); y Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial, “Ethics guidelines for trustworthy AI” (Bruselas, Comisión Europea, abril de 2019).

⁷⁶ Karen Yeung, Andrew Howes y Ganna Pogrebna, “AI governance by human rights-centred design, deliberation and oversight: an end to ethics washing”, en M. Dubber y F. Pasquale, eds., *The Oxford Handbook of AI Ethics* (de próxima publicación).

⁷⁷ Jacob Metcalf, Emanuel Moss y danah boyd [sic], “Owning ethics: corporate logics, Silicon Valley, and the institutionalization of ethics”, *Social Research*, vol. 86, núm. 2 (verano de 2019), pág. 473.

B. Velar por la legalidad y la transparencia

42. En demasiadas iniciativas importantes del estado de bienestar digital, una de las características más sorprendentes es la falta de atención a la importancia que reviste garantizar la legalidad. Se han señalado a la atención del Relator Especial muchos ejemplos de ello, como el sistema en línea del Gobierno de Australia de intervención en caso de incumplimiento, que, tras contrastar datos automáticamente, envió un gran número de avisos de deuda con un índice de error muy elevado⁷⁸; la información supuestamente ilegal proporcionada a los solicitantes en el portal en línea Crédito Universal del Reino Unido⁷⁹; la cuestionada legalidad de la tarjeta de servicios públicos de Irlanda en el caso de algunos de los fines para los que se ha usado⁸⁰; el sistema Indicación del Riesgo Sistémico de los Países Bajos, que en un principio carecía de base jurídica y sigue sujeto a impugnación judicial⁸¹; y el sistema Aadhaar de la India, que al principio se aplicó sin un marco jurídico⁸².

43. Si bien la falta de base jurídica es sumamente problemática en sí misma, también hace que no haya oportunidades de mantener un debate legislativo ni de recabar la opinión del público para elaborar los sistemas pertinentes, lo que puede tener graves repercusiones negativas para la transparencia, el diseño, la legitimidad y la probabilidad de que sean aceptados.

C. Promover la igualdad digital

44. El igualitarismo es un tema constante de la industria tecnológica, y un ejemplo de ello es el objetivo de Facebook de “dar a las personas el poder de construir comunidades y unir más al mundo”⁸³. A nivel macro, sin embargo, las grandes empresas tecnológicas han causado una desigualdad cada vez mayor⁸⁴ y han facilitado la creación de una “enorme clase baja digital”⁸⁵.

45. Por su parte, el estado de bienestar digital a veces da a sus beneficiarios la opción de pasar a métodos digitales o seguir utilizando técnicas más tradicionales. Sin embargo, en realidad las políticas de adoptar métodos digitales por defecto o por elección suelen conllevar en la práctica métodos únicamente digitales, lo que a su vez agrava o crea mayores disparidades entre los distintos grupos. La falta de alfabetización digital conlleva la incapacidad total de usar herramientas digitales básicas, por no hablar de usarlas de forma eficaz y eficiente. El acceso limitado o nulo a Internet supone enormes problemas para muchísimas personas, y también se enfrentan a obstáculos las personas para las que obtener acceso a Internet implica pagar precios elevados, recorrer largas distancias o ausentarse del trabajo, visitar

⁷⁸ Carney, “The new digital future for welfare”.

⁷⁹ Contribución presentada al Relator Especial por Child Poverty Action Group.

⁸⁰ Data Protection Commission, *Final Investigation Report: An Investigation by the Data Protection Commission in Respect of the Processing of Personal Data by the Department of Employment Affairs and Social Protection in relation to the Public Services Card (“PSC”) – Examining Compliance with the Obligations in Relation to Legal Basis and Transparency* (Dublín, 2019).

⁸¹ Alston, escrito *amicus curiae* ante el Juzgado de Distrito de La Haya sobre la causa *NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI)*.

⁸² Contribución presentada al Relator Especial por el Centro de Gobernanza de la Comunicación de la Universidad Nacional de Derecho (Delhi).

⁸³ Kevin Munger, “The rise and fall of the Palo Alto consensus”, *New York Times*, 10 de junio de 2019.

⁸⁴ Isobel Asher Hamilton, “A definitive list of the 13 richest tech billionaires in the world”, *Business Insider*, 9 de marzo de 2019.

⁸⁵ Farhad Manjoo, “The tech industry is building a vast digital underclass”, *New York Times*, 24 de julio de 2019.

instalaciones públicas como las bibliotecas u obtener ayuda del personal o de sus amigos para manejar los sistemas. Además, aunque las personas con recursos pueden obtener acceso instantáneo a computadoras y otros programas informáticos modernos y fáciles de usar, así como a velocidades de banda ancha rápidas y eficaces, es mucho más probable que las personas con pocos recursos se vean gravemente desfavorecidas por el uso de equipo obsoleto y conexiones digitales lentas y poco fiables.

46. En las contribuciones presentadas al Relator Especial por una amplia gama de países se destacó la importancia de estos distintos problemas. En el Norte Global y el Sur Global, muchas personas, especialmente las que viven en la pobreza, no tienen una conexión a Internet fiable en casa⁸⁶ o no pueden permitírsela⁸⁷, no tienen aptitudes digitales o no las dominan con confianza⁸⁸, o no se pueden comunicar en línea con las autoridades por algún otro motivo. En toda la información facilitada se puso de manifiesto cómo impiden estos problemas que los posibles solicitantes hagan efectivos sus derechos humanos.

47. El Reino Unido es un ejemplo de país rico donde, incluso en 2019, 11,9 millones de personas (el 22 % de la población) no tienen las aptitudes digitales fundamentales para la vida cotidiana. Otro 19 % no es capaz de realizar tareas fundamentales como encender un dispositivo o abrir una aplicación. Además, 4,1 millones de adultos (el 8 %) no utilizan Internet por miedo a que sea un entorno inseguro; proporcionalmente, casi la mitad de estas personas pertenecen a hogares de ingresos bajos y casi la mitad tienen menos de 60 años⁸⁹.

48. A estos problemas se suma el hecho de que, cuando se introducen las tecnologías digitales en el estado de bienestar, los Gobiernos no prestan especial atención a su efecto distributivo⁹⁰. Además, las personas vulnerables no suelen participar en la elaboración de sistemas de tecnología de la información y los profesionales de este ámbito a menudo no tienen capacidad para prever el tipo de problemas que pueden surgir⁹¹. A menudo se da por hecho, sin justificación, que todo el mundo podrá acceder fácilmente a los documentos oficiales y podrá subirlos a Internet, que tendrá un historial de crédito o una mayor huella financiera digital, o incluso que sus huellas dactilares serán legibles, lo cual no suele ser el caso de las personas cuyas vidas laborales han consistido siempre en el trabajo manual.

49. En cuanto a la política de bienestar digital, cabe extraer varias conclusiones. En primer lugar, siempre debe haber una opción viable que no sea digital⁹². En segundo lugar, los programas orientados a digitalizar los arreglos de bienestar deben ir

⁸⁶ Emily Dreyfuss, “Global Internet access is even worse than dire reports suggest”, *Wired*, 23 de octubre de 2018; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos sobre el acceso a Internet, disponible en <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm>; y OCDE, “OECD toolkit aims to spur high-speed Internet use in Latin America and the Caribbean”, 21 de junio de 2016.

⁸⁷ Alianza para una Internet Asequible, “2018 affordability report” (Washington D. C., 2018); y World Wide Web Foundation, “New mobile broadband pricing data shows uneven progress on affordability”, 21 de marzo de 2019. En los Estados Unidos, el 27 % de la población no utiliza Internet de banda ancha de alta velocidad en casa, cifra que alcanza el 44 % entre las personas con ingresos por debajo de los 30.000 dólares (Pew Research Centre, “Internet/broadband fact sheet”, 12 de junio de 2019).

⁸⁸ Comisión Europea, “Human capital: digital inclusion and skills”, 2019.

⁸⁹ “The digitally disadvantaged”, en Lloyds Bank, *UK Consumer Digital Index 2019 – Key Findings* (Londres, 2019).

⁹⁰ Mary Madden, “The devastating consequences of being poor in the digital age”, *New York Times*, 25 de abril de 2019.

⁹¹ Contribución presentada al Relator Especial por Norbert Jansen (ICTU, Países Bajos).

⁹² Contribuciones presentadas al Relator Especial por Association for Progressive Communications, Derechos Digitales y Media Matters for Democracy; Citizens Advice Scotland; y National Social Security Rights Network.

acompañados de programas orientados a promover e impartir las aptitudes digitales necesarias y garantizar un acceso razonable al equipo necesario y un acceso eficaz a Internet. En tercer lugar, a fin de reducir el daño que causan las suposiciones incorrectas y las decisiones de diseño equivocadas, los sistemas de bienestar digital deben diseñarse junto con los usuarios a quienes van destinados y evaluarse de forma participativa.

D. Proteger los derechos económicos y sociales en el estado de bienestar digital

50. El proceso de digitalización y la creciente prominencia de la adopción automatizada de decisiones mediante el uso de algoritmos y de la inteligencia artificial han facilitado, al menos en algunos sentidos, el paso de un proceso basado en el derecho a la seguridad social o el derecho a la protección social a un proceso burocrático. En lugar del ideal de que el Estado rinda cuentas ante los ciudadanos para que estos puedan disfrutar de un nivel de vida adecuado, en muchos sentidos la carga de responsabilidad se ha invertido. En mayor medida de lo que a menudo ocurría en el pasado, el estado de bienestar digital actual se basa a menudo en la hipótesis de partida de que las personas no son titulares de derechos sino solicitantes de estos y, como tales, deben convencer a quienes toman las decisiones de que merecen esos derechos y cumplen los requisitos necesarios para obtenerlos, que han cumplido las obligaciones prescritas, a menudo difíciles, y que no tienen ningún otro medio de subsistencia. Además, gran parte de esto debe hacerse por vía electrónica, independientemente de las aptitudes de los solicitantes en ese ámbito.

51. El derecho a la seguridad social⁹³ incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación⁹⁴. La imposición de requisitos tecnológicos puede hacer que resulte imposible o muy difícil acceder de manera efectiva a ese derecho⁹⁵.

52. El derecho a la protección social está vinculado íntegramente a lo que el Comité de Derechos Humanos denomina el derecho a una vida digna, que debe protegerse, cuando sea necesario, con medidas orientadas a garantizar el acceso sin demora de las personas a bienes y servicios esenciales como la alimentación, el agua, la vivienda, la atención sanitaria, la electricidad y el saneamiento, así como otras medidas orientadas a promover y facilitar unas condiciones generales adecuadas⁹⁶. Intervienen también otros derechos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud mental y el derecho a un trato digno.

53. Aunque la protección social en general debería diseñarse para proteger esos derechos, la dimensión de la dignidad corre especial riesgo en el contexto del estado de bienestar digital. Los posibles riesgos surgen en varios contextos.

54. En primer lugar, el proceso para determinar si se cumplen los criterios para recibir asistencia puede transformarse fácilmente en un proceso electrónico de preguntas y respuestas que de forma casi inevitable deje a personas ya vulnerables en una situación todavía más desfavorecida.

⁹³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 9.

⁹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 2.

⁹⁵ *Ibid.*, párrs. 24 a 27.

⁹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018) sobre el derecho a la vida, párr. 26.

55. En segundo lugar, el modo en que se enmarcan y comunican las decisiones puede deshumanizarse y no dar margen a que se cuestionen o se aclaren de forma significativa.

56. En tercer lugar, el estado de bienestar digital parece incluir a menudo diversas formas de rigidez y la aplicación de normas de manera robótica. Por ello, las circunstancias atenuantes, como llegar tarde a una cita por tener obligaciones de cuidado urgentes o la incapacidad de comprender una comunicación escrita debido a una discapacidad o a una crisis personal no se suelen tener en cuenta en un contexto predominantemente digital.

57. En cuarto lugar, los sistemas digitales a menudo no están concebidos para responder rápidamente a emergencias graves o a problemas cotidianos, como los que puede experimentar una persona de edad cuya prestación se haya visto reducida o cancelada por vía electrónica de forma repentina e inexplicable, o un progenitor sin cónyuge que no pueda llevar a su hijo a la guardería local porque la tarjeta de identificación digital no funciona.

58. En quinto lugar, la manera en que se prestan los servicios puede tener fácilmente connotaciones degradantes, como la exposición innecesaria a un público más amplio del hecho de que una persona necesita prestaciones o la necesidad de esperar durante períodos prolongados o de hacer largas colas.

59. En sexto lugar, la introducción de varias tecnologías nuevas que eliminan al proveedor humano pueden aumentar la eficiencia y brindar otras ventajas, pero tal vez no sean necesariamente satisfactorias para quienes están en situaciones de especial vulnerabilidad. Las nuevas tecnologías se basan a menudo en la ley de promedios, en los intereses de las mayorías y en los resultados previstos o las probabilidades.

60. En séptimo lugar, los servicios digitales corren el riesgo de eliminar casi por completo gran parte de la interacción humana y la compasión que probablemente sean componentes indispensables para proporcionar, al menos a algunos beneficiarios de asistencia social, el cuidado y la ayuda que necesitan. Muy probablemente, la suposición de que cualquier problema tiene siempre una solución tecnológica estará fuera de lugar en varios aspectos de todo sistema de protección social compasivo y eficaz.

E. Proteger los derechos civiles y políticos en el estado de bienestar digital

61. La observación de que los pobres sufren unos niveles de escrutinio, supervisión y vigilancia más intensos no es en absoluto original. En la década de 1960, Charles Reich escribió que, en los Estados Unidos, los beneficiarios de asistencia social habían estado sometidos a muchos procedimientos y formas de control que no se imponían a otros ciudadanos y se los regulaba con demasiada facilidad⁹⁷. En 1975, Michel Foucault escribió sobre las “tecnologías coercitivas del comportamiento” que se utilizaban en la sociedad moderna para disciplinar y castigar a las clases más pobres⁹⁸.

62. Para explicar por qué no se han aprendido estas lecciones en el estado de bienestar digital, Shoshana Zuboff escribe que el sistema de “capitalismo de vigilancia” que impera en la actualidad no tiene precedentes, lo que, al no disponer

⁹⁷ Charles A. Reich, “Individual rights and social welfare: the emerging legal issues”, *Yale Law Journal*, vol. 74, núm. 7 (1965), pág. 1245.

⁹⁸ Foucault, *Discipline and Punish*, pág. 222.

de conceptos para comprenderlo adecuadamente, ha permitido que no se cuestione de manera sistemática⁹⁹. Esta vigilancia privada se está viendo reforzada por las tendencias de la vigilancia gubernamental. Jack Balkin ha descrito el “estado de vigilancia nacional” como un rasgo permanente de la gobernanza que con el tiempo se volverá tan ubicuo como los conocidos sistemas del estado regulador y el estado de bienestar¹⁰⁰.

63. En el estado de bienestar se emplean tecnologías digitales para vigilar, singularizar, acosar y castigar a los beneficiarios, especialmente los más pobres y vulnerables. Una vez más, gran parte de las contribuciones recibidas por el Relator Especial ilustran y corroboran esta idea, y en ellas se subrayan varias preocupaciones de derechos humanos.

64. Una primera preocupación, en el contexto de las prestaciones y la asistencia de seguridad social, es que hay un riesgo real de que los beneficiarios se vean obligados a renunciar a su derecho a la privacidad y a la protección de datos para hacer efectivos su derecho a la seguridad social y otros derechos sociales¹⁰¹.

65. Una segunda preocupación es que se desdibuje la línea que separa la vigilancia pública y la privada. Las autoridades estatales de bienestar utilizan cada vez más, tanto activa como pasivamente, empresas privadas para vigilar y singularizar a los beneficiarios. Las entidades privadas tienen diferentes motivos para participar en los sistemas de prestaciones y asistencia social, lo que puede ocasionar conflictos entre los intereses públicos, en favor de los cuales deberían trabajar estos sistemas, y los intereses privados de las empresas y sus propietarios.

66. Una tercera preocupación es la posibilidad de que se singularice y se acose deliberadamente a los pobres mediante nuevas tecnologías en el estado del bienestar. Como se subrayó en una contribución presentada al Relator Especial, en el estado de bienestar el fraude es fruto a menudo de la confusión y la complejidad y de la incapacidad de corregir los errores que se derivan de estas¹⁰². Sin embargo, al utilizar deliberadamente el poder de las nuevas tecnologías para detectar el fraude o violaciones de las “condicionalidades” impuestas a los beneficiarios, es probable que los Gobiernos encuentren incoherencias que puedan alegar contra los solicitantes. En este sentido, es importante destacar que las nuevas tecnologías están permitiendo lo que Jack Balkin describió como la “muerte de la amnesia”: la nueva capacidad de recopilar información y almacenarla digitalmente durante un período indefinido crea un futuro en que una gran cantidad de información puede utilizarse indefinidamente contra alguien¹⁰³.

67. Hay otras preocupaciones que merecen un examen más a fondo que el que permite el presente informe, a saber: a) las consecuencias para los derechos humanos de que se pase a predecir los riesgos en lugar de sancionar *a posteriori* la infracción de las normas¹⁰⁴; b) los peligros que implica la conexión de los silos de datos gubernamentales, que se contempla más a menudo en el contexto del bienestar que en otros ámbitos de la gobernanza digital¹⁰⁵; c) el costo psicológico y social de la

⁹⁹ Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, pág. 14.

¹⁰⁰ Jack M. Balkin, “The constitution in the national surveillance state”, *Minnesota Law Review*, vol. 93, núm. 1 (2008).

¹⁰¹ Contribución presentada al Relator Especial por el Gobierno de México; y Philip Alston, Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, declaración con motivo de su visita a los Estados Unidos, 15 de diciembre de 2017, párr. 57.

¹⁰² Contribución presentada al Relator Especial por Norbert Jansen (ICTU, Países Bajos).

¹⁰³ Balkin, “The constitution in the national surveillance state”, pág. 13.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pág. 11.

¹⁰⁵ Reetika Khera, “These digital IDs have cost people their privacy – and their lives”, *Washington Post*, 9 de agosto de 2018.

supervisión y la vigilancia constantes¹⁰⁶; y d) la tendencia cada vez mayor de algunos Gobiernos de aprovechar las oportunidades que brinda el estado de bienestar digital para intentar modificar los comportamientos sociales, como la actividad o las preferencias sexuales, los enfoques ante la cohabitación, el consumo de alcohol y estupefacientes y la decisión de tener hijos¹⁰⁷.

F. Resistirse a la inevitabilidad de un futuro exclusivamente digital

68. Las tecnologías digitales en general, y en especial aquellas en que se basa el estado de bienestar digital, suelen presentarse como inevitables e irresistibles. Si un país quiere que se lo considere a la vanguardia tecnológica, si su Gobierno quiere tener el sistema de bienestar más eficiente, económico y flexible disponible y si su ciudadanía quiere toda la comodidad que conlleva no tener que identificarse para realizar diversas transacciones, entonces debe procederse a la transición al estado de bienestar digital. Sin embargo, muy a diferencia de las decisiones que podrían tomar los ciudadanos y los Gobiernos si estuvieran plenamente informados y se les consultara suficientemente, la realidad es que estas decisiones se toman, demasiado a menudo, sin contar con análisis sofisticados de la relación costo-beneficio y, cuando se realizan, estos análisis consisten en balances financieros en que se pasa por alto lo que podría denominarse los activos intangibles fiscalmente invisibles en que se sustentan los derechos humanos. Se renuncia a valores como la dignidad, el derecho a elegir, el respeto a uno mismo, la autonomía, la libre determinación y la privacidad sin tenerlos en cuenta en la ecuación general, lo que prácticamente garantiza que no se adoptarán medidas suficientes para garantizar que se tomen en consideración en los nuevos sistemas digitales.

69. A menudo se da por hecho que al menos algunas de estas concesiones se justifican porque la negociación es solamente un asunto entre la persona y un determinado organismo público. Sin embargo, esta imagen está cada vez más alejada de la verdad, ya que la contrastación cruzada, el intercambio de datos y la verificación cruzada amplían sistemáticamente los conjuntos de datos a los que puede accederse en todos los ámbitos de la gobernanza. Si bien se asegura que no se filtrará información de un silo a otro, estas garantías son en su mayoría irreales, ya que basta un cambio de Gobierno o una situación de emergencia, real o imaginada, para desencadenar la disolución parcial o total de las divisiones, independientemente del riesgo de violación de los datos electrónicos que conllevan la piratería o las averías normales de los sistemas. Además, también es anacrónico suponer que la relación es solo entre el Gobierno y el ciudadano. Los agentes empresariales ejercen un papel fundamental en grandes partes del sistema de bienestar, con lo que, al sumar el alcance cada vez mayor de otras formas de capitalismo de vigilancia, puede darse por hecho que los valores intangibles de los derechos humanos valen lo mismo que las acciones de una empresa en bancarrota.

70. Se han señalado al Relator Especial situaciones en que los ministros del Gobierno han tomado sin consultar la crucial decisión de pasar a utilizar sistemas digitales, o incluso en que los funcionarios departamentales han tomado esas decisiones sin celebrar ningún debate normativo significativo, considerando que el cambio es una cuestión fundamentalmente administrativa, en lugar de un cambio que

¹⁰⁶ La investigación entre grupos de la sociedad civil ha demostrado que las preocupaciones por la estigmatización y la sensación de verse singularizados son más prevalentes que las preocupaciones por la privacidad en sí mismas (contribución presentada al Relator Especial por el órgano Data Justice Lab de la Universidad de Cardiff).

¹⁰⁷ Véase el análisis de Foucault de los sistemas panópticos que podrían utilizarse como máquina para realizar experimentos, modificar el comportamiento y capacitar y corregir a las personas (Foucault, *Discipline and Punish*, pág. 203).

posiblemente transforme las reglas del juego en gran parte de las políticas oficiales. En ocasiones, parece suponerse que, aunque todavía no sea necesario pasar a utilizar medios digitales, algún día sin duda lo será, así que es mejor adelantarse a ello. El apoyo a estas transiciones anticipadas puede proceder de intereses empresariales y de los sectores de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, aunque por motivos muy distintos. Deben examinarse siempre con atención y transparencia las cuestiones de por qué, para quién, cuándo y cómo se realizan las transiciones a los sistemas digitales.

71. Incluso cuando se proporcionan estimaciones detalladas de los costos, parece difícil realizar cálculos exactos. Helen Margetts ha señalado que en el Reino Unido, por ejemplo, la tecnología y el sector público casi nunca se han llevado bien y todos los proyectos tecnológicos gubernamentales parecen estar condenados a llegar tarde, dar resultados por debajo de lo previsto y superar su presupuesto¹⁰⁸. Otro ejemplo es el sistema Aadhaar en la India, del que se dice que no contó con un análisis adecuado de la relación costo-beneficio antes de aplicarse¹⁰⁹ y en relación con el cual ha habido grandes desavenencias en la evaluación *a posteriori* de los costos y beneficios¹¹⁰.

G. El papel del sector privado

72. Dos temas recurrentes del presente informe han sido la reticencia de muchos Gobiernos a regular las actividades de las empresas tecnológicas y la firme resistencia de esas empresas a tener en cuenta sistemáticamente consideraciones de derechos humanos. El hecho de que, debido a ello, muchas grandes empresas tecnológicas actúan en una esfera casi exenta de derechos humanos se ve empeorado por la medida en que el sector privado está asumiendo un papel rector en el diseño, la construcción e incluso el funcionamiento de partes importantes del estado de bienestar digital¹¹¹.

73. Algunos ejemplos sobradamente conocidos de ello son la participación de Cash Paymaster Services, filial de Net1, Mastercard y el banco Grindrod en la distribución de los subsidios sociales vinculada al sistema de identificación biométrica de Sudáfrica, las funciones que desempeñaron Indue y Visa en las pruebas realizadas con tarjetas de débito sin efectivo en Australia y la participación de IBM en el Sistema de Gestión de la Asistencia Social en Ontario (Canadá). En las contribuciones presentadas al Relator Especial también se señaló el papel cada vez mayor del sector privado en Alemania en relación con el *software* de administración pública utilizado en los servicios de desempleo y la asistencia social y de la juventud¹¹²; y la subcontratación por las autoridades locales del Reino Unido de empresas privadas en el ámbito de la protección social¹¹³. En cambio, en algunas contribuciones se señaló

¹⁰⁸ Helen Margetts, “Back to the bad old days, as civil service infighting threatens United Kingdom’s only hope for digital government”, *The Conversation*, 9 de agosto de 2016.

¹⁰⁹ Contribución presentada al Relator Especial por el Centro de Gobernanza de la Comunicación de la Universidad Nacional de Derecho (Delhi).

¹¹⁰ Reetika Khera, “A ‘cost-benefit’ analysis of UID”, *Economic and Political Weekly*, vol. 48, núm. 5 (febrero de 2013); Kieran Clarke, “Estimating the impact of India’s Aadhaar scheme on liquid petroleum gas subsidy expenditure”, International Institute for Sustainable Development, 16 de marzo de 2016; Jean Drèze y Reetika Khera, “Aadhaar’s \$11-billion question”, *Economic Times*, blog, 17 de febrero de 2018; Anand Venkatanarayanan, “The curious case of the World Bank and Aadhaar savings”, *The Wire*, 3 de octubre de 2017; y Aria Thaker, “Emails from a World Bank official reveal why India shouldn’t brag about \$11 billion Aadhaar savings”, *Quartz India*, 10 de enero de 2019.

¹¹¹ Contribuciones presentadas al Relator Especial por el Gobierno de Croacia, el Gobierno de Estonia y el Gobierno de Irlanda.

¹¹² Contribuciones presentadas al Relator Especial por AlgorithmWatch.

¹¹³ Contribución presentada al Relator Especial por el órgano Data Justice Lab de la Universidad de Cardiff.

la decisión deliberada de algunos Gobiernos de no recurrir a agentes privados para desempeñar funciones clave en el estado de bienestar¹¹⁴.

74. El Relator Especial ha abordado en otros documentos los problemas derivados de la privatización de los servicios públicos de forma más general (A/73/396). Sin embargo, en relación con los servicios de protección social, hay una falta de información sumamente problemática en cuanto a la función y responsabilidad exactas de los agentes privados a la hora de proponer, elaborar y gestionar las tecnologías digitales en los estados de bienestar en todo el mundo. Esta falta de transparencia tiene distintas causas, desde lagunas en la legislación sobre la libertad de información, cláusulas de confidencialidad y medios de protección de la propiedad intelectual hasta el hecho de que los poderes legislativo y ejecutivo no exigen transparencia y, por lo general, los órganos de supervisión y los medios de comunicación no investigan estas prácticas¹¹⁵. La falta de información es un grave obstáculo a las iniciativas para hacer rendir cuentas a los Gobiernos y los agentes privados.

H. Mecanismos de rendición de cuentas

75. Muchos de los programas que se utilizan para promover el estado de bienestar digital han sido diseñados justamente por las empresas que más se resisten a cumplir las normas de derechos humanos. Además, cada vez se recurre más a esas empresas y sus afiliados para que diseñen y apliquen partes clave de los propios programas de bienestar social. Por tanto, es evidente que el punto de partida de las actividades encaminadas a que el estado de bienestar digital sea compatible con los derechos humanos es garantizar, mediante la reglamentación gubernamental, que se obligue jurídicamente a las empresas tecnológicas a respetar las normas internacionales de derechos humanos¹¹⁶.

IV. Conclusiones

76. No faltan análisis que adviertan de los peligros que entrañan para los derechos humanos las diversas manifestaciones de la tecnología digital, y especialmente la inteligencia artificial. Sin embargo, estos estudios se centran en su gran mayoría en derechos civiles y políticos tradicionales, como el derecho a la privacidad, a la no discriminación, a un juicio imparcial y a la libertad de expresión y de información. Pocos estudios han reflejado adecuadamente toda la gama de amenazas derivadas de la aparición del estado de bienestar digital. La gran mayoría de Estados gastan grandes cantidades de dinero en distintas formas de protección o asistencia social, y el atractivo de unos sistemas digitales que ofrecen grandes ahorros, reducciones de personal, un aumento de la eficiencia y una reducción del fraude, por no mencionar el prestigio de estar a la vanguardia tecnológica, resulta irresistible. No cabe apenas duda de que el

¹¹⁴ Contribuciones presentadas al Relator Especial por el Gobierno de la Argentina, el Gobierno de Grecia y Louise Humpage (Universidad de Auckland).

¹¹⁵ Contribuciones presentadas al Relator Especial por AlgorithmWatch, Privacy International y por el Consejo Irlandés de Libertades Civiles.

¹¹⁶ Véanse Yeung, Howes y Pogrebná, "Artificial intelligence governance by human rights-centred design"; Paul Nemitz, "Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence", *Philosophical Transactions A*, vol. 376, núm. 2133 (2018); y Karen Yeung, *A Study of the Implications of Advanced Digital Technologies (Including AI Systems) for the Concept of Responsibility within a Human Rights Framework*, MSI-AUT(2018)05 rev (Consejo de Europa, 22 de mayo de 2019).

futuro de la asistencia social estará íntegramente vinculado a la digitalización y la aplicación de la inteligencia artificial.

77. No obstante, conforme la humanidad avanza, tal vez inexorablemente, hacia un futuro de bienestar digital, debe cambiar de rumbo de forma significativa y rápida para no desembocar, sin ser consciente de ello, en una distopía de bienestar digital. En un futuro tal, la contrastación sin restricciones de los datos se utilizaría para exponer y castigar las más ligeras irregularidades en el historial de los beneficiarios de asistencia social (y se evitarían sistemáticamente este tipo de medidas en relación con quienes tienen más recursos); las opciones de vigilancia, cada vez más perfeccionadas, permitirían una supervisión constante de los beneficiarios; se impondrían a los beneficiarios condiciones que socavarían su autonomía individual y su capacidad de elección en relación con las opciones sexuales y reproductivas y las decisiones relativas a la alimentación, el alcohol, los estupefacientes y muchas otras cosas; y podrían imponerse sanciones muy duras a quienes no cumplan las normas.

78. Habrá quien afirme que el presente informe es desequilibrado o imparcial, ya que se centra principalmente en los riesgos en lugar de las numerosas ventajas que pueden derivar del estado de bienestar digital, y la justificación es sencilla: hay gran cantidad de voces que elogian sus beneficios, pero demasiadas pocas que aconsejen una reflexión seria sobre sus desventajas. En lugar de tratar de resumir el análisis anterior, cabe realizar una serie de observaciones adicionales.

79. En primer lugar, las tecnologías del estado de bienestar digital no son el resultado inevitable del progreso científico, sino que reflejan decisiones políticas tomadas por seres humanos. Al dar por hecho que la tecnología refleja unos resultados preestablecidos u objetivamente racionales y eficientes se corre el riesgo de abandonar los principios de derechos humanos y la adopción democrática de decisiones.

80. En segundo lugar, si se permite que siempre impere la lógica del mercado, esta pasará por alto inevitablemente las consideraciones de derechos humanos e impondrá externalidades a la sociedad, ejemplo de lo cual son los sistemas de inteligencia artificial, que en ocasiones son sesgados y discriminatorios y reducen cada vez más la autonomía humana¹¹⁷.

81. En tercer lugar, los valores en que se basan las nuevas tecnologías y que les dan forma son inevitablemente sesgados debido a que en el sector de la inteligencia artificial hay una crisis de diversidad en cuanto al género y la raza¹¹⁸. Quienes diseñan los sistemas de inteligencia artificial en general, así como los que se centran en el estado de bienestar, son predominantemente hombres blancos, con recursos y procedentes del Norte Global. Por muy comprometidos que estén con determinados valores, las hipótesis y decisiones que se tomen al conformar el estado de bienestar digital reflejarán determinadas perspectivas y experiencias vitales. El modo de contrarrestar estos sesgos y garantizar que se tengan suficientemente en cuenta las consideraciones de derechos humanos es

¹¹⁷ Anton Korinek, “Integrating ethical values and economic value to steer progress in artificial intelligence”, documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, núm. 26130 (Cambridge (Massachusetts), 2019), pág. 2.

¹¹⁸ Las mujeres representan el 15 % del personal de investigación de la inteligencia artificial en Facebook y el 10 % de este personal en Google; solo el 2,5 % de la plantilla de Google es de raza negra, porcentaje que en Facebook y Microsoft es del 4 % (Sarah West, Meredith Whittaker y Kate Crawford, “Discriminating systems: gender, race and power in AI” (AI Now Institute, 2019)).

velar por que las prácticas en que se basa la creación, la auditoría y el mantenimiento de los datos se sometan a un escrutinio muy intenso¹¹⁹.

82. En cuarto lugar, es muy probable que los análisis predictivos, los algoritmos y otras formas de inteligencia artificial reproduzcan y exacerben los sesgos presentes en los datos y las políticas existentes. Las formas intrínsecas de discriminación pueden menoscabar de forma fatídica el derecho a la protección social de grupos y personas fundamentales. Por ello, al diseñar el estado de bienestar digital debe hacerse un esfuerzo concertado por detectar y contrarrestar estos sesgos, lo que requiere, a su vez, transparencia y aportaciones de diversa índole a los procesos de formulación de políticas. El público, especialmente el que se ve afectado directamente por el sistema de asistencia social, debe poder comprender y evaluar las políticas que se esconden bajo los algoritmos.

83. En quinto lugar, especialmente en el Norte Global, aunque también en otros lugares, la industria tecnológica está muy orientada a diseñar y vender artilugios para gente con recursos, como automóviles sin conductor, automóviles voladores y asistentes personales electrónicos para personas de negocios asiduas a la multitarea. Sin incentivos fiscales, regulación gubernamental y presiones políticas, esta industria dedicará demasiada poca atención a facilitar la creación de un estado de bienestar que tenga plenamente en cuenta la humanidad y las preocupaciones de los miembros de cualquier sociedad que cuenten con menos recursos.

84. En sexto lugar, hasta ahora se ha prestado una atención asombrosamente escasa a los modos en que las nuevas tecnologías podrían transformar el estado de bienestar para mejor. En lugar de obsesionarse con el fraude, los ahorros, las sanciones y las definiciones de la eficiencia determinadas por el mercado, el punto de partida debería ser cómo transformar los presupuestos de asistencia social existentes o incluso ampliados mediante la tecnología para mejorar el nivel de vida a las personas vulnerables y desfavorecidas y concebir nuevos modos de cuidar de quienes se han quedado atrás, así como técnicas más eficaces para atender las necesidades de quienes tienen dificultades para incorporarse o reincorporarse al mercado laboral. Esa sería la auténtica revolución del estado de bienestar digital.

¹¹⁹ Rashida Richardson, Jason M. Schultz y Kate Crawford, “Dirty data, bad predictions: how civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice”, *New York University Law Review* (mayo de 2019).