

¿Puede la inteligencia artificial contribuir a la personalización de los servicios públicos?

Clara Isabel Velasco Rico

Introducción

La personalización, adaptación y anticipación de los servicios públicos a las necesidades de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios públicos constituyen una manifestación de la buena administración (Ponce, 2019) y contribuyen a la eficacia y eficiencia públicas (Velasco, 2019b). Estos procesos también tienen un impacto positivo en la legitimidad de las administraciones públicas y contribuyen a la mejora de la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas y su afección a ellas (Cerrillo, 2018).

Cerrillo ha destacado que las administraciones públicas “han encontrado históricamente importantes barreras para poder personalizar la prestación de los servicios públicos por diversos motivos como el gran volumen de destinatarios y usuarios, la falta de recursos (humanos, económicos, tecnológicos) e incluso a veces el mismo ordenamiento jurídico (por ejemplo, en materia de protección de datos personales o de seguridad de la información)” (Cerrillo, 2018). Ello, no obstante, en la actualidad, el estadio de desarrollo tecnológico en el que nos encontramos puede facilitar el proceso de personalización y anticipación en la prestación de los servicios públicos y minimizar notablemente el impacto de algunos de los obstáculos que han venido dificultando este proceso, no siendo ya la masificación uno de ellos (Eggers, 2017).

Las tecnologías disruptivas (inteligencia artificial -IA, en adelante-, blockchain, big data, etc.) están cambiando nuestra sociedad en todos los ámbitos. Nuestro ocio, nuestros hábitos, nuestro trabajo se están viendo afectados por la utilización de estas nuevas herramientas tecnológicas. El tsunami tecnológico no va a dejar indemnes a las Administraciones Públicas, quienes deberán adaptarse a pasos agigantados para acompasar su funcionamiento al son de la nueva sociedad digital (Velasco Rico, 2019a). Es bien sabido que “Netflix, Google y Amazon, por no poner más ejemplos, utilizan cookies y algoritmos que les permiten mostrarnos información y productos según las preferencias reales que les hemos facilitado anteriormente, al utilizar sus servicios o comprar en sus plataformas. Estas empresas nos presentan sugerencias parecidas a nuestras decisiones concretas, nos proponen servicios o contenidos atendiendo a nuestro nivel cultural, ni respecto a lo que otros quieren que consumamos o veamos, ni tampoco respecto de lo que nosotros presumimos de ser (¿intelectuales?, ¿cuidadosos con el medio ambiente?, ¿solidarios?), sino que nos ofrecen productos y servicios en función de nuestras elecciones y preferencias anteriores” (Velasco Rico, 2019b).

Si trasladamos esta metodología (utilización de cookies + uso de algoritmos para la búsqueda de patrones en conjuntos de datos) y añadimos a la ecuación la capacidad que tendrían las Administraciones Públicas para tratar, sistematizar y leer la ingente cantidad de información que tienen en sus manos y que alimenta su quehacer diario, junto con la agregación a la misma de nueva información, proveniente de los datos generados por el Internet de las cosas, obtenemos un terreno abonado para poder, al menos pensar en la potencialidad que tendría, intentar ofrecer servicios a los ciudadanos de una forma más particularizada. Para algunos, “este escenario facilitaría el diseño y la puesta en marcha de políticas que públicas y la prestación de públicos económicamente viables, en tanto que se ajustarían a los “consumos”, “usos previos” y a los “comportamientos” reales de los ciudadanos, arrojando mejores resultados en términos de eficiencia. Por otro lado, este escenario también supone la posibilidad de individualizar la prestación de servicios públicos, aunque ello también esconde peligros para la concepción clásica del servicio público que tiene como objetivo fomentar la igualdad y la equidad entre los ciudadanos (como forma de redistribuir la riqueza) y podría desembocar en prácticas lesivas para sus derechos”, como se apuntará más adelante (Velasco Rico, 2019b).

Téngase en cuenta, además, que la personalización de los servicios públicos es uno de los objetivos prioritarios de la UE en tanto que su “Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración” dispone que “[E]n 2020 a más tardar, las administraciones y las instituciones públicas de la Unión Europea deberían ser abiertas, eficientes e integradoras, y prestar servicios públicos digitales sin fronteras, personalizados, fáciles de utilizar y de extremo a extremo a todos los ciudadanos y empresas de la UE”. Para ello, prosigue el texto “[S]e aplican enfoques innovadores para diseñar y prestar mejores servicios de conformidad con las necesidades y las demandas de la ciudadanía y las empresas. Las administraciones públicas aprovechan las oportunidades que brinda el nuevo entorno digital para facilitar sus interacciones con las partes interesadas y entre sí”. Estos movimientos que se están produciendo en las placas tectónicas de nuestras Administraciones se incardinan en lo que ha venido denominarse revolución de la tecnología inteligente, o de los instrumentos inteligentes (smart instruments) (Etzioni & Etzioni, 2016: 134) que desemboca en lo que se ha llamado gobierno inteligente o, para otros, gobernanza algorítmica (Auby, 2018).

Una definición tentativa del concepto “personalización” de los servicios públicos

Antes de abordar la cuestión relativa a los retos y problemas que genera esta nueva forma de prestación de los servicios, así como los límites legales a los que ha de enfrentarse, debemos intentar ofrecer una aproximación, siquiera tentativa, al concepto de “personalización”. Por un lado, debemos destacar ya en este punto que el concepto no es nuevo. Se venía utilizando como idea clave en la prestación de servicios sociales de forma tradicional (servicios presenciales) (atención domiciliaria, gestión de citas, etc.) y en la provisión de tratamientos médicos hospitalarios y extrahospitalarios (Figuroa Pedraza & Cavalcanti Costa, 2014).

Por otro lado, desde la puesta en marcha y ampliación de proyectos de administración electrónica (e-government), tanto entre los gestores públicos como entre los académicos y consultores se ha puesto el acento en la posibilidad que facilitan los portales electrónicos para “personalizar” los servicios. En esta línea, se ha considerado que las Administraciones públicas deben “responder a los nuevos tiempos y adecuarse a las nuevas exigencias de los ciudadanos”, que actualmente están más empoderados, tienen un mejor conocimiento de sus derechos y están más y mejor alfabetizados digitalmente (Gómez Camarero, 2003: 110). Ciertamente, los ciudadanos (usuarios de los servicios públicos) han dejado de ser un actor pasivo en la provisión de estos y, actualmente, “quieren participar en el desarrollo de procesos y servicios que les afectan, saben priorizar sus necesidades y exigir productos no sólo conformes a pautas y normas, sino también servicios de calidad, personalizados” (Pinto Molina, M. & Gómez Camarero, (2001: 39). Así, los países más avanzados en materia de e-administración y e-gobierno (véase el caso de Estonia) hace décadas que empezaron a diseñar sus servicios electrónicos de forma “ciudadano-céntrica” en todas las áreas temáticas, pivotando sobre un portal web multiservicio y sobre un sistema de identificación digital de fácil uso (Nyman Metcalf, 2019: 5).

Los ciudadanos al relacionarse (presencial o electrónicamente) con las Administraciones públicas o con los proveedores de servicios públicos buscan obtener la mayor información posible y el mejor servicio, con una inversión de tiempo propia mínima. Para ajustarse a estas preferencias, la Administración se ha visto obligada a traducir las necesidades de los usuarios “en atributos y características de estos servicios, de manera que exista la mayor equiparación posible entre lo que el usuario espera y aquello que se ofrece. Por ello, se hace imprescindible conocer las necesidades específicas de los diferentes usuarios para adecuar los nuevos servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a las necesidades de (...) de cada uno de estos grupos” (Gómez Camarero, 2003: 110).

Esta “traducción”-de lo que necesita el ciudadano en propiedades y particularidades de los servicios que permiten ajustar lo que el usuario espera del servicio, con lo que va a recibir del mismo- es lo que en este documento entendemos por “personalización”.

Es decir, el ciudadano dejaría ser “tratado” como un número, dejaría de ser un elemento sin más particularidades que la pertinencia a la sociedad, para ser observado y tratado en su individualidad y atendiendo a sus características personales y a sus necesidades (aunque forme parte de un colectivo que comparta características comunes).

A esta definición tentativa debe añadirse otra nota característica del entorno digital en el que nos movemos. Nos referimos a la proactividad que ha de predicarse en el ofrecimiento al ciudadano del servicio público por parte su gestor o proveedor. La proactividad implica una cierta anticipación en el ofrecimiento del servicio, un no esperar a que el ciudadano vaya a buscar lo que necesita. La proactividad en la prestación de servicios públicos conlleva adelantar la información del servicio al ciudadano, antes incluso de que éste tenga la necesidad real de utilizarlo, para que, llegado el momento, acceda a él de la forma más rápida y eficaz posible. Para intentar ajustar las expectativas del ciudadano a la efectiva prestación del servicio, para algunos (lo defendió el New Labour inglés a principios de la década de 2000) deberían ensayarse fórmulas que permitan la “personalización a través de la participación” (personalization through participation). Esta nueva corriente de gestión pública se contrapone, de alguna manera, al new public management y considera que el principio de personalización es el eje sobre el debe rotar la nueva organización de los servicios públicos (Leadbeater, 2004: 61).

Sin embargo, este nuevo enfoque no está exento de críticas. De acuerdo con Law y Mooney (2007: 277), la personalización se toma en consideración en importantes áreas de las políticas públicas, llevando la idea del individuo como consumidor a un nuevo nivel, pero también permitiendo legitimar, en el proceso, que se siga ahondando en la lógica del mercado, en un ámbito, el de los servicios públicos, que debería estar excluido de la misma. Para los autores, no debe sorprender que la idea de “personalización”, amplíe el campo de juego y el margen de maniobra a los prestadores privados de servicios públicos para desarrollar opciones más ajustadas a las preferencias y expectativas personales. Esto, prosiguen, no casa bien con la idea, reivindicada durante décadas por los movimientos de usuarios, de un diseño colectivo de los servicios públicos desde una perspectiva “bottom-up” (Law & Mooney, 2007: 277).

Inteligencia artificial y “personalización” de los servicios públicos

Las Administraciones públicas “utilizan cada día más la inteligencia artificial (IA, en adelante) en el desarrollo de sus actividades y en la prestación de los servicios públicos. Aunque no lo están haciendo (...) con la misma intensidad que el sector privado, cada vez son más las (...) que utilizan la inteligencia artificial para analizar datos o para personalizar los servicios públicos (por ejemplo, para prestar servicios de información, asesoramiento y atención ciudadana)” (Cerrillo, 2019: 15).

Con el nombre de IA denominamos “a los sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción, con cierto grado de autonomía, con el fin de alcanzar objetivos específicos. Estos sistemas pueden consistir en un simple programa informático (por ejemplo, motores de búsqueda o de reconocimiento facial o de voz) pero también pueden estar incorporados en dispositivos de hardware (como robots o automóviles autónomos)”. (DAIA, 2019: 1). Ciertamente, los instrumentos provistos de IA pueden llegar a tener una considerable autonomía, en el sentido de que realizan numerosas elecciones “por sí mismos” (en expresión de Mayer-Schöenberger & Cukier, 2013). Es decir, estos instrumentos utilizan algoritmos complejos para responder en tiempo real al estado ambiental, con independencia de lo que pueda aportarle (introduciéndole nuevos datos o parámetros) el humano que controle el dispositivo. Estos instrumentos “pueden resolver las cosas por sí mismos” (en palabras del MIT, 2015) y, además, pueden desviarse o actuar en contra de las pautas que los programadores originales instalaron (Etzioni & Etzioni, 2016: 134).

El uso de dispositivos con IA por parte de las Administraciones Públicas les permite dar soluciones automáticas a determinados problemas de forma inmediata (favorecer la movilidad del tráfico, por ejemplo, en caso de atascos, mediante la modificación automática de las secuencias de los semáforos) y obtener nueva información (patrones hasta ahora desconocidos) a partir de la información que ya poseen, en sus conjuntos de datos públicos (e incluso abiertos), y, partiendo de ella, ofrecer proactivamente y de forma personalizada un servicio o una información al ciudadano, anticipándose a su solicitud o petición, y a su vez, de forma dinámica, es decir, ajustándose cada cierto tiempo debido al cambio en las circunstancias de los ciudadanos. Para ello, de acuerdo con la Comisión Europea (2017) debe utilizarse, a parte de “un enfoque basado en la personalización de servicios inclusivos, personalizados e interactivos”, también la minería del comportamiento del usuario, la minería de opiniones y el análisis de sentimientos”. Y, si esta debe ser la aproximación, ¿cómo podría seguir y medir la Administración el comportamiento del usuario/ciudadano? ¿cómo podría analizar sus opiniones o sus sentimientos?

Las respuestas a estos retos -no es ninguna sorpresa- vienen de la mano de la tecnología. En este punto sólo nos vamos a centrar en dos aspectos: por un lado, en la utilización de galletas para realizar un seguimiento de los usuarios de los servicios públicos prestados en línea, a lo que debe sumarse la explotación posterior de los datos que arroja el seguimiento, y, por otro, en el uso de la minería de sentimientos.

En primer lugar, una herramienta muy conocida por parte de las Administraciones públicas y que explotan habitualmente son las galletas (cookies) -desarrolladas por Netscape en 1994- puesto que “pueden ser utilizadas para realizar un seguimiento de la actividad de un usuario en la Web” y para “diferenciar usuarios entre sí y para actuar de diferente forma dependiendo del usuario que visita una página web” (Luján Mora). El tratamiento de los datos recogidos por las “galletas” serviría, por ejemplo, para saber las preferencias del usuario/ciudadano que visita una web pública sobre la lengua de su elección, sobre cuánta información quiere que se le muestre en pantalla a la vez, etc. Además de este tipo de galleta, existen también las denominadas “las cookies de seguimiento, en inglés tracking cookies, que permiten realizar seguimientos de un usuario entre diferentes sitios web. El seguimiento permite conocer los sitios web que un usuario ha visitado, cuánto tiempo ha estado en cada uno de ellos, y normalmente se emplea para crear perfiles de usuarios anónimos que se pueden utilizar posteriormente para diferentes fines (...)” (Luján Mora). La utilización de estas galletas por parte de las administraciones públicas en la prestación de sus servicios públicos electrónicos debe ser informada al ciudadano de forma comprensible, quién debe tener la capacidad de rechazarlas, sin que ello le impida seguir utilizando dicho servicio.

Como puede imaginarse la utilización combinada de estos dos tipos de galletas permite a la Administración obtener información relevante, agregarla en conjuntos de datos e identificar patrones a través de algoritmos o de inteligencia artificial. Una vez identificados esos patrones, el sistema agruparía a los usuarios/ciudadanos en grupos -clusters- que engloban usuarios/ciudadanos con las características comunes que se hayan definido, y en función de estas características, la Administración podrá ofrecerles información en función de su edad, su profesión y/o su estado civil y familiar, etc., así como facilitarles enlaces para realizar trámites, recordarles citas (personales o grupales -como, por ejemplo, cuándo acaban los plazos de presentación de las liquidaciones de impuestos-), proponerles contactar con algún servicio de la Administración (si ha identificado consultas de información recurrentes sobre un tema concreto -por ejemplo, en el ámbito sanitario, o en el ámbito de los servicios sociales), entre otros. Estas operaciones se basarían en lo que se denomina “minería del comportamiento del usuario”, que se basa en el concepto previo de minería de datos o data mining¹.

¹ “El *Data Mining* es un conjunto de técnicas y tecnologías que permiten explorar grandes bases de datos, de manera automática o semiautomática, con el objetivo de encontrar patrones repetitivos que expliquen el comportamiento de estos datos. A pesar de que la idea del *Data Mining* puede parecer una innovación tecnológica muy reciente, en realidad este término apareció en los años sesenta conjuntamente con otros conceptos como, por ejemplo, el data *fishing* o data *archeology*. No obstante, no fue hasta los años ochenta

La minería de datos ha sido utilizada “en una variedad de ciencias, disciplinas y saberes (...) y en la gestión gubernamental. En general su aplicación está marcada en todas las actividades que realiza y procesa el ser humano en donde se presente la generación de datos con los cuales se construye un modelo para proporcionar un conocimiento acerca de pronósticos, riesgos, probabilidades, recomendaciones, búsqueda de secuencias y agrupaciones” (Medina & Gómez, 2014: 35). Su utilización, empero, en el ámbito administrativo y para la prestación personalizada de servicios públicos debe coheretarse con los límites previstos en la normativa sobre protección de datos y garantía de los derechos digitales, como veremos en el punto 4 de este texto.

En cuanto a la “minería de sentimientos”, ésta viene de la mano de la de la Web Social (Peñalver, Valencia & García, 2011: 91). Es fácil comprobar para cualquier usuario de redes sociales que el número de entradas online en las que se formulan opiniones acerca de una gran variedad de temas está en auge. Este nuevo entorno social también facilita el intercambio comentarios valorativos, generándose un enorme volumen de información disponible. La explotación de este nuevo recurso informacional es un elemento irremplazable e irrenunciable para muchas organizaciones, sobre todo de carácter privado (empresas).

De acuerdo con los autores que acabamos de citar, la minería de opiniones, también denominada, análisis de sentimientos es una rama de la recuperación de información y la lingüística computacional, que no pretende detectar el tema tratado en un texto, sino las opiniones y sentimientos expresados en el mismo. Estas opiniones, sentires o pareceres pueden referirse a un producto dado, pueden ser críticas sobre un libro o una película, pero también, y por qué no, pueden ser valoraciones sobre los servicios públicos, sobre la percepción de su calidad, su fiabilidad, su el trato proporcionado al ciudadano o al usuario, etc. Toda esta información puede estar contenida en foros online, blogs o redes sociales.

Irremediamente, este nuevo panorama aboca a la nuestras Administraciones a desarrollar una labor, la atención y gestión de las quejas y sugerencias, que no les es desconocida ni resulta novedosa, pero que adquiere, a todas luces, una nueva dimensión en la Web Social y ofrece una mayor potencialidad. Es tradicional que en todos los sistemas normativos que regulan el funcionamiento de Administraciones y servicios públicos se recoja la facultad de los ciudadanos para formular quejas y sugerencias, que normalmente son vehiculadas a través de un formulario -anónimo o no-, cuya presentación puede ser electrónica (así es en España, por ejemplo). Ocurre, no obstante, que un número nada desdeñable de ciudadanos, o bien no utiliza esta vía -en parte por la opacidad que se predica de su tratamiento posterior-, o bien, no contento con ello -y a sabiendas de la repercusión pública y mediática que puede llegar a tener-, utiliza sus redes sociales para expresar su malestar o su enfado relacionado con una actuación administrativa o con la prestación de un determinado servicio público.

Si las Administraciones quieren realmente tomar el pulso a la ciudadanía, deben moverse en la web social, “escuchando” al ciudadano y analizando esos datos. Sin embargo, si las Administraciones deciden (y su legislación se lo permite) estar ahí y utilizar la minería de sentimientos, a mi parecer, los ciudadanos -correlativamente y de acuerdo con el principio de transparencia- deben estar informados de esa actividad que está desarrollando la Administración, cómo la lleva a cabo, con qué recursos (externos e internos), con qué métodos y con qué alcance y objetivos. Es sobrero decir, que esta actividad ha de ser compatible con el respeto debido a los derechos fundamentales de las personas (por ejemplo, la libertad de expresión) y con el principio de legalidad que se predica de toda actuación de los poderes públicos, en cualquier Estado democrático y de Derecho.

cuando empezó su consolidación. La minería de datos surgió con la intención o el objetivo de ayudar a comprender una enorme cantidad de datos, y que estos, pudieran ser utilizados para extraer conclusiones para contribuir en la mejora y crecimiento de las empresas, sobre todo, por lo que hace a las ventas o fidelización de clientes” (Ballesteros, Guevara & Medina, 2018: 340).

Esta última observación entronca con las reflexiones que vamos a realizar a continuación en cuanto a los límites y riesgos que presenta el uso de la IA en el ámbito de la personalización de los servicios públicos.

Límites y riesgos del uso de la IA para la personalización de los servicios públicos

Visto el nuevo escenario tecnológico en el que se mueven las Administraciones públicas, pero también los operadores privados, en el que el cambio es cada vez más rápido y la capacidad de procesamiento de la información se multiplica a un ritmo vertiginoso, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (2015) destaca que ya no basta con respetar la Ley, sino que es preciso tener en cuenta la dimensión ética en el tratamiento de datos. Del mismo modo, la Comisión Europea (2018: 2-3) enfatiza que es preciso “centrar esfuerzos en garantizar que las nuevas tecnologías estén basadas en valores”, que “la IA se desarrolle y aplique en un marco adecuado, que promueva la innovación y respete los valores y derechos fundamentales de la Unión, así como principios éticos tales como la obligación de rendir cuentas y la transparencia”. Para esta institución, es necesario “garantizar el establecimiento de un marco ético y jurídico apropiado, basado en los valores de la Unión y en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE” (Comisión Europea, 2018: 4, 14 y ss.). En este sentido, Cotino ha destacado que, pese a que sean necesarios “sólidos presupuestos éticos, jurídicamente el punto de partida deben ser los principios comunes del Derecho constitucional y en particular los derechos y libertades de las sociedades democráticas” (2018: 137).

Partiendo de estas consideraciones debe ponerse el foco ahora en aquellos principios y derechos que pueden verse afectados de forma negativa por la utilización de la IA en la personalización de los servicios públicos. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos pensar en los siguientes: el derecho a la privacidad, el derecho a la protección de datos personales y el derecho a no ser objeto de decisiones individualizadas, así como el principio de igualdad.

En el primer caso, y en cuanto al derecho a la privacidad se trataría de articular “nueva versión que posibilite la privacy como derecho a que le dejen a uno sólo (“right to be let alone”, Warren y Brandeis, parr. 1, 1890) o al más castizo derecho a que le ‘dejen a uno en paz’ “. (Cotino, 2018: 138). En un contexto que camina hacia la personalización en la prestación de los servicios públicos, debería arbitrarse un mecanismo que posibilite a los ciudadanos que así lo quieran, quedar al margen de este modelo, y sólo recibir información y servicios cuando explícitamente lo requieran. Ya se han puesto en marcha sistemas que, por ejemplo, en España, permiten darse de baja de los envíos masivos -pero personalizados- que realizan los partidos políticos durante las campañas electorales. Algo similar podría articularse para evitar recibir estas propuestas personalizadas no deseadas.

Sin extendernos demasiado, en tanto que este tema es objeto exclusivo de una comunicación en este mismo panel, en lo tocante al derecho a la protección de datos personales, debe recordarse el derecho reconocido en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la UE a no ser objeto de decisiones individualizadas, y que se ha trasladado al artículo 11 de Ley Orgánica de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Este derecho pretende garantizar que los ciudadanos no sean objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento de sus datos, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos sobre ellos o les afecte significativamente de forma similar. Por elaboración de perfiles se entiende de cualquier forma de tratamiento de tus datos personales que evalúe aspectos personales, en particular analizar o predecir aspectos relacionados con, por ejemplo, con rendimiento en el trabajo, la situación económica, la salud, las preferencias o intereses personales, la fiabilidad o el comportamiento. Además, cuando los datos sean obtenidos de del afectado, el responsable de estos debe informarle de la finalidad del tratamiento, del responsable y de la posibilidad de ejercer los derechos de los artículos 15 a 22 del RGPD.

No obstante, el derecho de oponerse a ser objeto de decisiones individualizadas y a la elaboración de perfiles no será aplicable cuando: sea necesario para la celebración o ejecución de un contrato entre el ciudadano y el responsable del tratamiento de los datos y, tampoco, cuando el tratamiento de los datos se fundamente en un consentimiento prestado previamente. Sin embargo, incluso en estos dos últimos casos, el responsable deber garantizar el derecho a obtener la intervención humana, expresar tu punto de vista e impugnar la decisión.

El ciudadano tampoco podrá oponerse cuando la elaboración de perfiles o las decisiones individualizadas estén autorizadas por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros y se establezcan medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades e intereses legítimos del interesado. Si estamos tratando las categorías especiales de datos (art.9.1 LOPDGDD), no podrán llevarse a cabo estas operaciones, salvo que se aplique el artículo 9.2. letra a) o g) de la LOPDGDD y se hayan tomado las medidas adecuadas. En cualquier caso, será necesario repensar la legislación sobre protección de datos para adecuarla a los retos tecnológicos que ya presenta un futuro cercano (Kuner et al., 2017).

En cuanto al principio de igualdad, debemos tomar en cuenta a todas aquellas personas que, por diversas circunstancias, desarrollan su vida fuera “del radar” de las administraciones públicas. Pensemos por ejemplo en aquellas personas cuyos datos no están en manos de las autoridades o están desactualizados, y que podrían ser personas sin hogar, o personas migrantes no registradas, o víctimas de trata, o personas en situación de pobreza. Nótese que estamos hablando de los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad, que, seguramente, tampoco tendrán recursos para estar habitualmente conectados a Internet, no serán activos en redes sociales y no se relacionarán electrónicamente con las Administraciones Públicas. En estos casos, si el modelo de prestación o, por lo menos, de ofrecimiento de la prestación de servicios públicos se fundamenta en la personalización y lo fiamos todo a la vía electrónica, estaremos dejando desprotegidos a quienes más lo necesitan. Estas personas incluso podrían desconocer la existencia misma de los servicios o prestaciones a los que tienen derecho, desconocimiento que se ahondará en el caso de que sólo se ofrezcan de forma personalizada y través de dispositivos digitales. Por ello, es preciso articular medidas paliativas para no dejar atrás a estos colectivos, de acuerdo con el principio de igualdad y prohibición de discriminación reconocido en todas las Constituciones de los estados democráticos y de Derecho (en España, art. 14 de la CE de 1978).

Más allá de los límites que acabamos de tratar brevemente existen riesgos, algunos ya apuntados, al diseñar un modelo de prestación de servicios públicos basado en la personalización. Entre ellos, se han destacado la posible vulneración de derechos individuales, el posible tensionamiento del principio de igualdad y la potencialidad intrusiva de las herramientas tecnológicas para con la privacidad de los ciudadanos. Consiguientemente, uno de los riesgos que más se enfatizan por parte de las posiciones contrarias al uso masivo de la IA por parte de las Administraciones Públicas es el establecimiento de medidas de control social. Como ya apuntamos en otro lugar, este escenario es, para muchos, “distópico y abominable, (...) Sólo hay que observar -con aprensión- el ilustrativo caso de China”² (Velasco, 2019b).

Ahondando en esta distopia -quizás no tan lejana-, los dispositivos inteligentes captarían y se adaptarían al comportamiento fáctico -no a las opiniones ni a las preferencias verbalizadas- de los ciudadanos.

² Véanse los siguientes artículos periodísticos al respecto: “China se convierte en 'Black Mirror': los ciudadanos con bajo "Crédito Social" no podrán usar aviones ni trenes” en Xataka: <https://www.xataka.com/privacidad/china-se-convierte-en-black-mirror-los-ciudadanos-con-bajo-credito-social-no-podran-usar-aviones-ni-trenes> (última consulta, 10.01.2019).

“China estrena su ‘Gran Hermano’ en La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180503/443196686690/china-puntuacion-ciudadanos-delitos-sociales.html> (última consulta, 10.01.2019); “China prepara un sistema de rating para sus ciudadanos” https://retina.elpais.com/retina/2017/11/03/tendencias/1509729357_368520.html (última consulta, 10.01.2019).

En consecuencia, hay quien se pregunta, entonces, ¿qué sentido tienen las elecciones democráticas y la participación ciudadana en otros procesos decisionales en el ámbito de las políticas públicas, si ya conocemos las preferencias reales de los ciudadanos en múltiples ámbitos, hemos leído y procesado el big data y nuestro/s algoritmo/s nos aporta/n las soluciones más eficaces y eficientes basadas en datos? (Velasco, 2019b). Para paliar estos riesgos desde la doctrina se apunta a un nuevo enfoque jurídico y dogmático en el tratamiento de los derechos fundamentales. Así “El daño individual producido por el big data y la Inteligencia artificial puede ser imperceptible para el derecho fundamental desde la perspectiva del individuo titular del derecho, pero bien puede afectar masivamente a los derechos fundamentales de sectores o conjuntos de la sociedad de una manera relevante en esta dimensión colectiva” (Cotino, 2018: 138).

Por otro lado, ya lo hemos dicho, este escenario también supone la posibilidad de individualizar la prestación de servicios públicos, aunque ello puede desembocar en prácticas lesivas para sus derechos. Un ejemplo de esto último, que ya hemos utilizado anteriormente, pero que resulta sumamente ilustrativo, puede verse en el experimento que ha llevado a cabo una municipalidad danesa con un algoritmo diseñado para detectar situaciones que puedan poner en riesgo el bienestar y la integridad física de menores. Dicho algoritmo ha permitido a las autoridades a poner en el punto de mira a las familias señaladas por el algoritmo y a poner en marcha sistemas de intervención proactiva, que pueden resultar incluso en privaciones forzosas de la patria potestad. La información utilizada por el algoritmo proviene de sets de datos públicos captados y gestionados por las administraciones danesas y su utilización para este fin concreto no ha sido consentida explícitamente por parte de los ciudadanos. Los ciudadanos y las familias afectadas tampoco son advertidas de que están siendo objeto de monitorización, ni tampoco de que se han incluido en una lista de familias “problemáticas” (Mchangama y Liu, 2018). Con la excusa de prestar servicios públicos más eficientes y personalizados, y para garantizar una mejor atención a la infancia (pilar del estado del bienestar en los países escandinavos) la utilización del algoritmo y de la IA puede acarrear una grave vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

A modo de conclusión

El título de esta comunicación está formulado en forma de pregunta, pregunta a la que, necesariamente, debemos dar una respuesta positiva. Efectivamente, la IA no únicamente va a favorecer la puesta en marcha de prestaciones o actividades administrativas personalizadas, sino que, sin duda, va a ser el instrumento principal que va a permitir este nuevo hito en la gestión de los servicios públicos. Sin embargo y en atención a los retos y límites que sucintamente hemos podido apuntar aquí, deben afianzarse sistemas robustos de protección de los derechos individuales de las personas, pero también, reconfigurar los sistemas de garantía colectiva de los mismos.

Por otro lado, debe ponerse el acento también en velar porque el principio de transparencia y de legalidad sean respetados. Los ciudadanos mediante sus representantes políticos legítimos deben expresar en normas las habilitaciones necesarias para que las administraciones puedan desarrollar actuaciones como las descritas más arriba y el interés público que han de perseguir cuando ponen en práctica este tipo de proyectos. En este sentido las Administraciones deberían respetar dichas habilitaciones con los límites y precauciones que éstas dispongan. Además, los ciudadanos deben ser informados -no con letra pequeña en formularios, sino con campañas de publicidad y concienciación a gran escala para llegar de forma fácil al mayor número de personas posible- y deben ser capaces de encontrar información actualizada, accesible, comprensible, sobre qué datos están siendo recopilados por los poderes públicos, con qué finalidad, qué tratamiento se les va a dar, qué instrumentos y qué algoritmos se van a utilizar para leerlos y qué consecuencias puede tener negarse a facilitar esos datos a las autoridades u oponerse a su tratamiento ulterior.

Es posible que los ciudadanos acepten de buen grado esta nueva forma de gestión de los servicios públicos, que a la postre les generará más comodidad, como ya han hecho con las compañías privadas. En general, la sociedad tiende actualmente a renunciar a su privacidad (en la concepción tradicional y clásica de la misma), a sus datos, en pos del confort, de la usabilidad de los servicios y de la rapidez en la obtención de la información y los productos. En definitiva, trocamos libertad por comodidad. La cara oscura de este panorama ya ha sido denunciada por multitud de autores, en muy diversos ámbitos (véanse por todos, Harari, 2018 o O'Neil).

La respuesta desde el Derecho Administrativo y desde el diseño y gestión de las políticas públicas debe acompañarse al estadio de desarrollo tecnológico actual teniendo siempre presente la primacía de los derechos fundamentales y los valores constitucionales.

El cumplimiento normativo debe insertarse desde la concepción misma del proyecto de personalización de un determinado servicio: no es algo con lo que se deba lidiar, a posteriori, una vez que se quiera probar o poner en marcha el servicio. Al contrario, debe asegurarse “un desarrollo de la tecnología que tenga en cuenta los derechos fundamentales no solo como límite, sino también como objetivo” (Martínez Martínez, 2019).

Bibliografía

- Auby, Jean-Bernard. (2018b). Le droit administratif face aux défis du numérique. *L'actualité Juridique Droit Administratif*, 15, 835-844.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2019), “Com obrir les caixes negres de les administracions públiques? Transparència i rendició de comptes en l'ús dels algoritmes”. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 13-28. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3277> (última consulta, 01.07.2019).
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2018), “Memòria del projecte de recerca: La transformació dels serveis públics a través de la personalització i prestació proactiva mitjançant l'ús dades massives i la intel·ligència artificial”. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.
- Comisión Europea (2016). Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la administración [COM/2016/0179 final].
- Comisión Europea (2017) Gobierno electrónico en administraciones Locales y Regionales. Orientación, herramientas y financiación para la implementación. Texto disponible aquí: https://social.inap.es/sites/default/files/attachedfiles/Guide_eGovernment_local_regional_administrations%20Traducido.pdf (última consulta, 01.07.2019).
- Comisión Europea. (2018b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan coordinado sobre la inteligencia artificial [COM (2018) 795 final].
- Comisión Europea. (2018c). Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan coordinado sobre la inteligencia artificial [COM (2018) 795 final].
- Cotino Hueso, Lorenzo (2019), “Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y big data confiables y su utilidad desde el derecho. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 29-48. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3303> (última consulta, 01.07.2019).
- Cotino Hueso, Lorenzo. (2017). Big data e inteligencia artificial. Una aproximación a su tratamiento jurídico desde los derechos fundamentales. *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 24, 131-150
- Etzioni, Amitai i Etzioni, Oren. (2016), “Keeping AI legal” *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, 19(1), 133-146.
- Figueroa Pedraza, Dixis; Cavalcanti Costa, Gabriela Maria (2014), “Accesibilidad a los servicios públicos de salud: la visión de los usuarios de la Estrategia Salud de la Familia” *Enfermería Global*, (33), 267-278. <http://scielo.isciii.es/pdf/eg/v13n33/administracion4.pdf> (última consulta, 01.07.2019).

- Gómez Camarero, Carmen (2003), "Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano". *Anales de Documentación*, 6, 109-119.
- Harari, Yuval N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Madrid. Debate.
- Kuner, Christopher, Svateson, Dan Jerker B, Fred H.K, Cate, Lynskey, Orla i Millard, Christopher (2017), "Machine Learning with Personal Data: Is Data Protection Law Smart Enough to Meet the Challenge?" *International Data Privacy Law*, 7(1), 1-2.
- Leadbeater, Charles (2004), *Personalisation through participation. A new script for public services*. London: Demos.
- Luján Mora, Sergio. "Cookies: ¿Qué son y para qué sirven?". Apunte de Blog Texto disponible aquí: <http://desarrolloweb.dlsi.ua.es/cookies-que-son-y-para-que-sirven> (última consulta, 01.07.2019).
- Martínez Martínez, Ricard (2019), "Inteligencia artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo" *Revista Catalana de Dret Públic*, (58). 64-81. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3317> (última consulta, 01.07.2019).
- Mayer-Schönberger, Viktor & Cukier, Kenneth. (2013). *Big data. La revolución de los datos masivos*. Madrid: Turner.
- MChangama, Jacob i Liu, Hin Yan (diciembre de 2108) "The Welfare State Is Committing Suicide by Artificial Intelligence" [Apunte de blog]. *Foreign Policy*. Texto disponible: <https://foreignpolicy.com/2018/12/25/the-welfare-state-is-committing-suicide-by-artificial-intelligence/> (última consulta, 01.07.2019).
- Medina Rojas, Ferley & Gómez Santamaría, Cristina (2014), "Funcionalidades de la ingeniería de datos". *Revista Ingeniería y Región*, (12), 31-40.
- MIT (2015). "New algorithm lets autonomous robots divvy up assembly tasks on the fly". *Sciences News*. (Apunte de blog). Texto disponible aquí: <https://www.sciencedaily.com/releases/2015/05/150527142100.htm> (última consulta, 01.07.2019).
- Mooney, Gerry & Law, Alex (2007). *New Labour/Hard Labour. Restructuring and resistance in welfare industry*. Bristol: The Policy Press-University of Bristol.
- Nyman Metcalf, Katrin (2019), "How to build e-governance in a digital society: the case of Estonia". *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 1-12. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3316> (última consulta, 01.07.2019).
- O'Neil, Cathy. (2016). *Weapons of math destruction*. Nueva York: Crown.
- Peñalver Martínez, Isidro; Valencia García, Rafael; García Sánchez, Francisco (2011), "Minería de opiniones basada en características guiada por ontologías". *Procesamiento del Lenguaje Natural* (46) 91-98.
- Pinto Molina, M. y Gómez Camarero, C. (2001), "La prestación de servicios de información en la administración pública española". *Ciencias de la Información*, 2001, vol. 32, 1, 39.
- Ponce, Juli (2019), "El derecho a una buena administración y la personalización de los servicios públicos". Ponencia presentada para el XIV Congreso del CLAD. Buenos Aires.
- Red DAIA. (2019). *Conclusiones del I Seminario Internacional de Derecho Administrativo e Inteligencia artificial*. Toledo. Texto disponible aquí: <https://blog.uclm.es/ceuropeos/files/2019/04/CONCLUSIONES-SEMINARIO-DAIA.vfinal.pdf> (última consulta, 01.07.2019).
- Vallejo Ballesteros, Henry Fernando; Guevar Iñiguez, Edelmira; Medina Velasco, Segundo Rafael, (2018) "Minería de Datos" *Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*. Vol. 2., especial, mayo, 339-349.
- Velasco Rico, Clara I. (2019a), "Dossier sobre l'Administració a l'era digital". *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 208-230. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3328> (última consulta, 01.07.2019).
- Velasco Rico, Clara Isabel. (2019b). "La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control". *Revista General de Derecho Administrativo*, (50), 1-23.

Reseña biográfica

Clara Isabel Velasco Rico. ([@claravelascoric](#)) es profesora agregada (int.) de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra (UPF, Barcelona). Licenciada en Derecho (2002, UPF) y en Ciencias Políticas y de la Administración (2012, Universidad Oberta de Cataluña-UOC), obtuvo el Doctorado en Derecho en la UPF en el año 2009, cum laude por unanimidad, y su tesis resultó ganadora del premio Jordi Solé Tura 2010 para un trabajo sobre la democracia. Entre sus intereses de investigación destacan la evolución del Derecho Administrativo y del procedimiento administrativo por impacto de las TIC y de las denominadas tecnologías disruptivas, la distribución territorial del poder en estados compuestos y la transparencia administrativa. La Dra. Velasco ha realizado diversas estancias de investigación en los Estados Unidos (Universidad de Indiana-SPEA, 2005), en Italia (Universidad de Siena, 2003), en Francia (dos estancias en Sciences PO, Paris, 2012 y 2013), y Canadá (UQUÀM, 2014), todas ellas financiadas con becas o proyectos obtenidos en concurrencia competitiva. Entre otras actividades de investigación, ha dirigido en la UPF un proyecto de investigación sobre las barreras para la consolidación de la ciudadanía europea ([bEUCitizen](#)) financiado por el VII Programa Marco. Actualmente, es miembro de un grupo de investigación sobre el Derecho Administrativo y la inteligencia artificial, así como participa en la [Red DAIA](#), coordina la Red de Investigación "[Transnational Administrative Law](#)" y es miembro activo de la Red "The Future of Administrative Law". En cuanto a su labor docente, la desarrolla tanto en la Universidad Pompeu Fabra y en la UOC, así como, puntualmente, en otros centros públicos de formación jurídica (Escuela de Administración Pública de Cataluña-EAPC y Centro de Estudios y Formación Jurídica Especializada-CEFJE). En la actualidad, es Coordinadora de Movilidad para los Estudiantes Incoming de la Facultad de Derecho de la UPF. Su currículum extendido y sus publicaciones, así como otras actividades relevantes, pueden consultarse [aquí](#).