

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DEMOCRACIA



Publicado en 2024 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia, la Oficina Regional de UNESCO en Montevideo, Luis Piera 1992, piso 2, 11200, y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

MTD/SHS/2024/PI/01 - REV.

© UNESCO 2024



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Este documento contó con los insumos y comentarios técnicos de Gabriela Ramos, Eleonora Lamm, Marta Cantero, Lucía Bosoer, Txetxu Ausín, Natalia González Alarcón, Atahualpa Blanchet y Cristina Martínez Pinto.

Imagen de portada: composición de imágenes de Adobe Stock

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DEMOCRACIA

Daniel Innerarity

Chair AI & DEMOCRACY

(European University Institute, Globernance, Ikerbasque)

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN. LAS EXPECTATIVAS Y LAS DECEPCIONES DEMOCRÁTICAS DE LA DIGITALIZACIÓN	8
2. EL NUEVO ESPACIO PÚBLICO DIGITAL: LA CONVERSACIÓN DEMOCRÁTICA	11
3. LA DEMOCRACIA DE LOS DATOS: LA POLÍTICA DEL BIG DATA	13
4. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE DECISIÓN POLÍTICA: GOBERNANZA ALGORÍTMICA	15
5. RECOMENDACIONES PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	18
REFERENCIAS	21

PRÓLOGO

La Inteligencia Artificial está cambiando las reglas de los mercados, las sociedades y los sistemas políticos, entre otros. No es de extrañar que haya un reclamo generalizado por contar con normas efectivas para dirigir el desarrollo de la IA con el fin de asegurar un impacto positivo en la humanidad, distribuir sus beneficios y establecer controles para los numerosos riesgos y desafíos que plantea. Ello requiere superar una visión basada en la tecnología y su desarrollo desenfrenado, particularmente de la inteligencia artificial generativa y concentrarse en el impacto que tiene en nuestras sociedades.

La UNESCO tiene el liderazgo en la construcción de la gobernanza ética de la Inteligencia Artificial (IA). En especial, después de la adopción en 2021 de la Recomendación de la Ética de la Inteligencia Artificial por parte de 193 estados miembro, y su implementación a través del instrumento de medición de las capacidades de los países para gobernarla. La Recomendación pone énfasis en el respeto de los derechos y dignidad humana, la sustentabilidad, y la equidad de género.

Abroga además por una distribución equitativa de los beneficios de la IA, contribuyendo así al desarrollo sostenible y a la solidez de nuestros sistemas democráticos. Dada la alta concentración de los desarrollos y las inversiones en IA en ciertos países y regiones del mundo, abroga por sistemas más inclusivos, considerando la diversidad cultural y lingüística.

Para avanzar una reflexión profunda del impacto de la IA en nuestras democracias, la UNESCO comisionó la elaboración de este análisis a Daniel Innerarity quien, con la colaboración de la Chair Inteligencia Artificial y Democracia de la Florence School of Transnational Governance del European University Institute y del Instituto de Gobernanza Democrática de San Sebastián (Globernance), desarrolló un trabajo hoy indispensable.

Este informe amplía el marco de análisis de la Recomendación y aborda también la forma como la digitalización está permeando la toma de decisiones colectivas, influyendo en procesos de interacción ciudadana. También puede tener un impacto en el discurso cívico dada la inmediatez de las redes sociales y el limitado espacio para intercambios profundos. Los desarrollos recientes de IA generativa han también despertado mas preocupaciones relativas a la desinformación y manipulación, que puede ser delicado en el contexto electoral.

Después de una introducción sobre las expectativas y decepciones democráticas de la digitalización, el estudio de Daniel se centra en tres grandes temas: el impacto del big data en nuestras democracias, y cómo se modifica la conversación pública necesaria para la democracia y la legitimidad y calidad de las decisiones algorítmicas, concluyendo con una serie de recomendaciones para la gobernanza democrática de la inteligencia artificial.

Este documento se presenta en un momento clave para la vida política global, dado que se publica en un año superelectoral (2024), en el que más de la mitad de la humanidad está llamada a votar. Se trata de un año en el que se abordarán desafíos para la humanidad, como el cambio climático, la creciente complejidad social y la necesidad de proteger el futuro, temas centrales de la próxima Cumbre del Futuro organizada por las Naciones Unidas.

Por todo esto es que a través del presente documento, UNESCO invita a debatir estos desafíos e insta a un debate global y multidisciplinario como única vía para enfrentar problemas de esta envergadura, con la intención siempre presente de construir un mundo más pacífico, equitativo, e igualitario. En definitiva, en un mundo más democrático.

.

Gabriela Ramos
*Subdirectora General
de Ciencias Sociales y Humanas
de la UNESCO*

RESUMEN EJECUTIVO

La *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*¹ de la UNESCO, aprobada por todos los Estados miembros en noviembre de 2021, es el primer marco político global para la inteligencia artificial (IA) y señala diversos aspectos de esta tecnología que tienen impacto directo en la vida política. En sus consideraciones iniciales alude a sus posibles efectos en diversos ámbitos y, concretamente, en la democracia. El presente informe pretende ampliar y concretar esos análisis y recomendaciones, desde los valores y principios de la Recomendación, poniendo foco en el impacto que la inteligencia artificial tiene y puede tener en la democracia, así como en las virtualidades que tanto la IA como la digitalización en general pueden tener en la mejora de los procedimientos de toma de decisión colectiva.

Para abordar esta temática se plantean cuatro grandes asuntos:

1. Las expectativas y las decepciones democráticas de la digitalización

A modo de introducción se presentarán las principales demandas y expectativas sociales respecto al impacto de la digitalización en la democracia que se han ido configurando en los últimos años, tanto por personas expertas como por la opinión pública en general.

2. El nuevo espacio público digital: la conversación democrática

La democracia requiere de una conversación social de calidad y un espacio público que reúna determinadas propiedades, sin las cuales la democracia no puede sobrevivir o se verá debilitada. En este documento se abordarán las características de esta necesaria conversación en el entorno digital, se identificarán los problemas subyacentes y se propondrán posibles medidas para mejorarla.

3. La democracia de los datos: la política del big data

Los tres elementos que modificarán la política de este siglo son los sistemas cada vez más inteligentes y automatizados, una tecnología más integrada e interoperable y una sociedad más cuantificada. Si bien los datos son fundamentales para el gobierno de la sociedad, el documento se preguntará críticamente por la dimensión política y democrática de la big data.

4. La democracia como forma de decisión política: gobernanza algorítmica

La democracia es una forma de decisión colectiva. El documento examinará la compatibilidad de la proliferación de sistemas automáticos de decisión con los principios normativos del autogobierno democrático. El incremento de la gobernanza algorítmica plantea diversos problemas y desafíos para la democracia, principalmente la identificación de las tareas que pueden ser resueltas por un algoritmo sin dañar los valores democráticos y el conjunto de condiciones que asegurarían esa compatibilidad.

Por último, se efectuarán algunas **recomendaciones para la gobernanza democrática de la inteligencia artificial** para evitar o mitigar los impactos negativos y hacer que la gobernanza de la inteligencia artificial sea más democrática.

1 UNESCO. *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. SHS/BIO/PI/2021/1 (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa)

1. INTRODUCCIÓN. LAS EXPECTATIVAS Y LAS DECEPCIONES DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA DIMENSIÓN DEMOCRÁTICA

El desarrollo de las tecnologías digitales, los datos, la automatización y la inteligencia artificial han suscitado al mismo tiempo **grandes expectativas y grandes temores**, con relación al trabajo, los derechos y las libertades, pero también en torno a sus posibles efectos en la vida política y en la democracia.

Estas tecnologías avanzan a una gran velocidad, más rápidamente incluso que los intentos de regularlas. En estos momentos nos encontramos en una nueva fase de expansión en virtud de la inteligencia artificial generativa y sus efectos no son todavía plenamente visibles. Esta circunstancia aconseja que la reflexión sobre las repercusiones de la inteligencia artificial en las democracias se constituya como un debate continuo y abierto a los nuevos desarrollos tecnológicos. Cualquier posicionamiento a este respecto (incluido este documento), debe considerarse como una aportación revisable, tanto a las innovaciones tecnológicas como a las demandas ciudadanas.

La historia de la tecnología es una sucesión de promesas, logros y decepciones, y la digitalización no iba a ser una excepción. Internet supuso un cambio de paradigma al configurar un espacio más horizontal y con menos mediaciones, por lo que prometía fomentar una serie de valores de gran significación democrática, como la accesibilidad de la información, la facilidad de expresarse y vigilar a quienes nos gobiernan e incluso la posibilidad de configurar nuevos modos de decisión colectiva. Con el transcurso del tiempo estas expectativas han sido moderadas y en ocasiones motivo de decepción debido a nuevos retos hacia el fortalecimiento de la democracia tales como el deterioro del espacio público, la aparición de nuevos mediadores o la opacidad de las decisiones algorítmicas.

Este documento pretende hacer un balance del paso del tiempo, con la provisionalidad de una tecnología cuya evolución es en buena medida imprevisible. Este desconocimiento de su futuro desarrollo no debería ser una disculpa para la inacción sino un estímulo para pensarla y regularla mejor².

Baste como ejemplo el hecho de que la inteligencia artificial generativa, que no estaba contemplada en los primeros borradores del Acta de Inteligencia Artificial (AI Act) europea, fue incluida como tema de debate en las últimas fases de la elaboración de dicha Acta. Seguramente nos esperan desarrollos tecnológicos imprevistos que, al menos, requerirán una actitud abierta y vigilante, dispuesta a la revisión y al aprendizaje.

La discusión acerca de la relación entre digitalización y democracia giró a comienzos del siglo pasado en torno a la cuestión de **si la ampliación de la comunicación favorecida por internet fortalece o debilita a la democracia**. Internet aparece como una fuerza arrolladora y la sociedad como un receptor más bien pasivo del progreso tecnológico. En esa imagen hay un doble reduccionismo. Por un lado, parece aceptarse que la democracia es una construcción estática. Por otro, internet sería una fuerza que se desarrolla “de modo lineal y determinista”. Pero la democracia es por su propia naturaleza una construcción abierta e internet una tecnología en evolución. Por su parte, considerar el desarrollo de la inteligencia artificial como inevitable invita a no hacer nada, por innecesario o por imposible. Aunque la

2 A modo de ejemplo de buenos análisis sobre las posibilidades y riesgos de la inteligencia artificial puede verse: Pasquale, Frank (2015), *The Black Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Cambridge, MA: Harvard University Press; Crawford, Kate (2021), *Atlas of AI*, New Haven: Yale University Press; Nowotny, Helga (2021), *In AI we trust. Power, illusion and control of predictive algorithms*, Cambridge: Polity Press.

dirección que adopte responderá a sus posibilidades tecnológicas, dicha evolución tendrá lugar en un entorno social y político³.

Quizás la única certeza política que tenemos hoy en día es que **la política en el futuro será muy diferente** de la política en el pasado. No sabemos todavía con exactitud y aún es pronto para determinar si las nuevas tecnologías mejoran o hacen imposible la democracia, pero es un hecho que ya están impactando nuestra vida política y modificando dinámicas democráticas.

Cuando superemos la fluctuación de la euforia y la decepción, puede que estemos en condiciones de emitir un juicio ponderado acerca de una transformación que todavía está en marcha. En cualquier caso, es indudable que la actual revolución tecnológica hace que nuestras democracias dependan de formas de comunicación e información que no controlamos ni comprendemos plenamente.

Desde un punto de vista estructural, las tecnologías están alterando elementos centrales de nuestro sistema político: el control parlamentario ha dejado de ser lo que era cuando no existía X (Twitter); la financiación de la economía (también posibilitada por la digitalización) se sustrae de la forma de regulación política que ejercían los Estados; no sabemos qué puede significar una ciudadanía crítica en un entorno poblado por basura informativa; la democracia es lenta y geográfica mientras que las nuevas tecnologías se caracterizan por la aceleración y la deslocalización. Cada vez tenemos a nuestra disposición más tecnologías que apenas entendemos y mucho menos controlamos. Estas tecnologías todavía son demasiado jóvenes como para saber con claridad qué impacto van a tener sobre la organización política, pero algunas consecuencias ya pueden ser identificadas y se está debatiendo en torno a ellas o bien son objetos de informes sobre las tendencias futuras y el modo más adecuado de gobernarlas⁴.

En cualquier caso, conviene no perder de vista que **hay mucho en juego**, especialmente desde el punto de vista de la democracia y el desarrollo de la inteligencia artificial. ¿Siguen teniendo valor y sentido los principios del autogobierno democrático en una esfera pública digital, automatizada y regida en buena parte por la gobernanza algorítmica? ¿Estamos ante un cambio de era que debemos simplemente aceptar o hay en este momento históricas oportunidades nuevas de democratización?

Las tecnologías digitales tienen un carácter ubicuo y tácito, de manera que fácilmente se sustraen al cuestionamiento y la crítica. Si el avance de la democracia a lo largo de la historia ha consistido en una **politicización reflexiva** de ciertos asuntos (la tradición, la costumbre, el cuerpo, la desigualdad...), nos encontramos hoy ante un conjunto de tecnologías sobre las que las personas debemos reflexionar y debatir abiertamente. Los mayores obstáculos para ello son aceptar que nos encontramos ante una fuerza inevitable o ante una tecnología neutral. Ninguna tecnología, tampoco esta, es determinista o neutral.

3 Como una muestra de esta oscilación puede verse el contraste entre el titular de la MIT Technology Review a principios de 2013: "Big Data Will Save Politics": <https://www.technologyreview.com/magazines/a-more-perfect-union/> y lo que aseguraba en su portada la misma revista tan solo cinco años más tarde, en otoño de 2018, bajo la impresión del escándalo de Cambridge Analytica, de las fake news y los discursos del odio en internet: "Technology is threatening our democracy. How do we save it?": <https://www.technologyreview.com/magazines/the-politics-issue/>

4 Entre ellos cabe mencionar: House of Lords (2019), Select Committee on Artificial Intelligence, Report of Session 2017–19, HL Paper 100, "AI in the UK: ready, willing and able?"; AI Now Report 2018: <https://ainowinstitute.org/publication/ai-now-2018-report-2>; European Commission (2018), High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, "Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI"; White Paper of the European Commission *On Artificial Intelligence — A European Approach to Excellence and Trust* (2020); Leopoldina, Nationale Akademie der Wissenschaften (2021), Digitalisierung und Demokratie: <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/digitalisierung-und-demokratie-2021/>; Bosoer, Lucía / Cantero, Marta / Galariotis, Ioannis / Innerarity, Daniel (2022), "Neither fish nor fowl: the challenges of a democratic AI", STG Policy Briefs, <http://hdl.handle.net/1814/75047>

Ni el determinismo ni el neutralismo tecnológico permiten que nos hagamos una idea precisa de cuáles son nuestras posibilidades y responsabilidades en el momento histórico en el que nos encontramos.⁵

Las tecnologías de IA no son neutrales y codifican los valores de las personas creadoras y del ecosistema subyacente de desarrollo e implementación. Pueden desplegarse para reforzar la rendición de cuentas en las instituciones públicas y de sus representantes, y pueden producir muchos beneficios para la acción ciudadana, la participación y el pluralismo, haciendo que la democracia sea más inclusiva y receptiva. Sin embargo, también pueden utilizarse para reforzar las capacidades autocráticas y aprovecharse con fines potencialmente maliciosos y manipuladores. De hecho, la rápida integración de las tecnologías de IA en las aplicaciones y plataformas digitales de cara al público ofrece oportunidades únicas para ejercer una influencia selectiva, individualizada y a menudo invisible sobre las personas y los grupos sociales, que diferentes actores políticos pueden tener la tentación de utilizar en su propio beneficio.⁶

Existe un consenso cada vez mayor en que la inteligencia artificial será un factor determinante para el futuro de la humanidad, y la IA ya está influyendo en las funciones críticas de la democracia.⁷

Cuando hablamos de democracia nos estamos refiriendo a una forma de organizar la convivencia social y a un modo de gobernar que se ha ido configurando a través de la historia para permitir la libre autodeterminación de las personas. La idea de representación, participación, legitimidad o solidaridad son algunos de los presupuestos de una concepción humanista de la organización social, que aspira a hacer compatibles los derechos individuales con los deberes de la vida común. Sólo hay verdadera democracia allí donde la ciudadanía está informada, tiene abiertos canales de participación e influencia y puede intervenir de algún modo en las decisiones que le afectan. Desde todos estos puntos de vista, las actuales tecnologías de la inteligencia artificial, a la vez que suscitan muchas expectativas plantean no pocos riesgos, algunos de los cuales este documento aborda.

La Recomendación de la UNESCO sobre la ética de la IA precisamente propugna que se establezcan sólidos marcos reguladores nacionales e internacionales que garanticen la gobernanza democrática de la IA y eviten su uso indebido. La recomendación se centra en el establecimiento de ecosistemas de IA transparentes, responsables y comprensibles, que protejan los derechos humanos. El uso ético de la IA también subraya el papel de los algoritmos en las plataformas de medios sociales y sus posibles implicaciones para la democracia.

El marco regulador debe basarse en valores y principios, y exigiendo una mayor cooperación entre las empresas privadas y las organizaciones internacionales. Si bien las personas desarrolladoras e implementadoras de tecnologías de IA han favorecido hasta ahora una postura de autorregulación en este campo, la autorregulación ha demostrado no ser suficiente para abordar estos retos y proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

5 Morozov, Evgeny (2013), *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, New York: PublicAffairs; Pitt, Joseph (2014), "Guns don't Kill, People Kill", en Kroes, Peter / Verbeek (eds.) (2014), *The Moral Status of Technical Artefacts*, Dordrecht: Springer, 89-102; Winner, Langdon (1985), "Do Artifacts have Politics?", en Wajcman, Judy / MacKenzie, Donald (eds.), *The Social Shaping of Technology*, Milton Keynes: Open University Press, 26-38.

6 Nadler, Anthony / Crain, Matthew / Donovan, Joan (2018), *Weaponizing the Digital Influence Machine: The Political Perils of Online Ad Tech*, Data & Society Report, (17 October 2018): p. 47. <https://datasociety.net/library/weaponizing-the-digital-influence-machine/>

7 Parliamentary Assembly, Council of Europe, (4 October 2019) «AI will be a Determining Factor for the Future of Humanity, Committee hearing is told,»: <https://pace.coe.int/en/news/7654>

La UNESCO, a través de la Recomendación, adopta una posición estratégica para proporcionar la orientación y el apoyo necesarios, en estrecha cooperación y coordinación con las instituciones y organizaciones pertinentes, para la creación de un marco normativo mundial para la inteligencia artificial que aborde todo el ciclo de vida de los sistemas de IA, se dirija a todas las partes interesadas e incluya mecanismos para garantizar la aplicación de este instrumento.⁸

2. EL NUEVO ESPACIO PÚBLICO DIGITAL: LA CONVERSACIÓN DEMOCRÁTICA

La democracia requiere una conversación de calidad y un espacio público que la permita y fomente. **La digitalización está implicando una modificación tan radical del espacio público que exige pensar desde categorías nuevas sobre cómo se realiza ese diálogo que tan necesario es para el desarrollo de la democracia. Entre las interrogantes, es necesario considerar de qué modo puede mejorarse, cuáles son sus fragilidades y aquello que la amenaza.**

LA UBICUIDAD DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES DE REDES SOCIALES
Y EL AVANCE DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL HAN PLANTEADO
NUEVOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS
ELECTORALES, TALES COMO LA PROLIFERACIÓN DE VIDEOS DEEPFAKE,
EL INCREMENTO DE VIOLENCIA POLÍTICA DIGITAL CONTRA LAS PERSONAS CANDIDATAS,
CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN POR MEDIO DE MICROSEGMENTACIÓN
DIRIGIDA A POTENCIALES VOTANTES MEDIANTE ALGORITMOS
DE RECOMENDACIÓN, ASÍ COMO EL USO DE LA TECNOLOGÍA PARA PERPETRAR
VIOLENCIA POLÍTICA DIGITAL EN RAZÓN DE GÉNERO, POR EJEMPLO.⁹

Con frecuencia se tiende a poner la atención en el hecho de que la democracia se encuentra amenazada por injerencias en los procesos electorales o por la actuación de *bots*, mientras dejamos de interrogarnos por las **condiciones estructurales** propias que están en el origen de esos fenómenos, resultando en una conversación democrática de baja calidad. Es decir, una conversación polarizada, sin suficiente participación, rendición de cuentas, etcétera.

Desde este punto de vista, la debilidad del espacio público no está solo en la deliberada voluntad de incidencia sino en la propia configuración del entorno digital que favorece fenómenos empobrecedores del debate democrático. La misma apertura del espacio de libre discusión permite difundir ideas sin la menor justificación; la proliferación de noticias y opiniones crea una desorientación generalizada; en virtud del anonimato de algunas redes sociales se genera una peculiar irresponsabilidad en las intervenciones; la accesibilidad suele implicar *hackeabilidad*.

8 Ramos, Gabriela (2022), ETHICS OF AI AND DEMOCRACY: UNESCO RECOMMENDATION'S INSIGHTS, disponible en: <http://turkishpolicy.com/article/1091/ethics-of-ai-and-democracy-unesco-recommendations-insights>

9 Open Government Partnership (2024), Six Ways to Protect Democracy against Digital Threats in a Year of Elections. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/stories/six-ways-to-protect-democracy-against-digital-threats-in-a-year-of-elections/>

Por supuesto que hay distorsiones intencionales del espacio público, pero no debe perderse de vista que buena parte de la mala calidad de nuestros espacios públicos se debe a que la lógica con la que se han configurado los nuevos entornos digitales condiciona en buena medida el modo como nos relacionamos y nos comunicamos. Si internet fue bienvenido como un agente de democratización, hoy evoca dinámicas en sentido contrario; internet se ha llenado en estos últimos años de **connotaciones negativas** desde el punto de vista de su significación democrática.

El fenómeno de la desinformación, las noticias falsas y los discursos del odio (en principio más fácilmente difundibles en el espacio digital que en los espacios analógicos) es preocupante también desde la consideración del daño que hace a esa esfera pública que necesitan las democracias. Esta inquietud ha propiciado la creación de instrumentos para la acreditación de opiniones y noticias que al detectar la falsedad manifiesta contribuyen a una mayor objetividad de la conversación colectiva.

Las valiosas aportaciones de quienes se dedican al *fact checking* no necesariamente significan que las evidencias se impondrán y dejarán de emitirse las falsedades en el espacio digital (como también las había en la comunicación analógica, aunque con distinto carácter y magnitud). Entre otras cosas, ésta limitada eficacia del *fact checking* se debe a que la conversación colectiva se refiere solo en una pequeña parte a objetividades y en una mayor medida al modo cómo los humanos interpretamos la realidad en una sociedad pluralista.

Asistimos hoy a un proceso que podríamos llamar la **plataformización de la democracia**, en virtud del cual una parte muy importante de la conversación se lleva a cabo en plataformas que, al mismo tiempo que la permiten, la condicionan de diversos modos¹⁰.

Pensemos por ejemplo que, durante las elecciones, la IA puede utilizarse eficazmente para implicar a los votantes a nivel individual a lo largo de todo el proceso electoral. Los chatbots y los foros de debate en las plataformas de redes sociales, que animan a las personas a dejar sus comentarios al final, son varias formas de medir el estado de ánimo del público. Además, la IA puede ayudar a recopilar todos estos datos en tiempo real y permitir a las personas responsables de las campañas de los partidos ir cambiando de rumbo en función de la opinión del público. Además, la IA puede utilizarse para manipular a votantes.

Mediante el análisis de los perfiles psicográficos y de comportamiento únicos de las personas votantes, la IA se está utilizando para persuadir a la gente de que vote a una persona candidata concreta o incluso para crear prejuicios contra oponentes de esa persona candidata y reforzar la certeza sobre su elección. La elaboración de perfiles psicográficos de la ciudadanía y el targeting creado con big data, desplegado en campañas políticas digitales basadas en el engaño y la coacción, pueden influenciar actividades desde la propaganda, la persuasión, hasta la elaboración de políticas.¹¹

Reflexionar hoy sobre la infraestructura tecnológica de la democracia requiere examinar por qué lo que había sido saludado como un ámbito abierto y sin dueño termina revelándose como un lugar acotado y con propietarios. Es cierto que los gigantes digitales han tenido un gran éxito a la hora de presentarse como meros intermediarios neutrales, pero esta neutralidad ha sido desmentida tanto por el control sobre el acceso y la utilización, como por su prescripción sobre contenidos por medio de algoritmos de recomendación. **Si quieren actuar en conformidad con los valores democráticos, las plataformas**

10 Gillespie, Tarleton (2010), "The politics of 'platforms'", *New Media & Society* 12(3), 347–364; Srnicek, Nick (2017), *Platform Capitalism*, Cambridge: Polity.

11 Ramos, Gabriela (2022), ETHICS OF AI AND DEMOCRACY: UNESCO RECOMMENDATION'S INSIGHTS, disponible en: <http://turkishpolicy.com/article/1091/ethics-of-ai-and-democracy-unesco-recommendations-insights>

deben cumplir las obligaciones estrictas de transparencia comunicando el funcionamiento de los algoritmos que ordenan las informaciones, recomiendan las publicaciones o valoran los contenidos patrocinados.

Por eso, diversas legislaciones exigen que los instrumentos de búsqueda y las redes sociales publiquen regularmente información técnica acerca del funcionamiento de sus servicios, con la intención de limitar los riesgos de abuso de la posición dominante (ofreciendo una información estratégica a los eventuales competidores) y los riesgos de censura privada en las redes (proporcionando a las personas usuarias información sobre las clasificaciones a las que se exponen).

La democracia implica que personas con opiniones diferentes puedan reunirse para encontrar soluciones comunes a través del diálogo. En lugar de crear un espacio público y una agenda común, las plataformas basadas en la IA parecen favorecer las actitudes individualistas y polarizadas y conducen a la aparición de comunidades virtuales homogéneas y cerradas que comparten los mismos puntos de vista, socavando así la cohesión social. Las tecnologías de IA siguen contribuyendo a la proliferación del discurso del odio, la compartimentación y la segmentación de la sociedad. Las empresas privadas, que aplican las reglas del mercado y no las de la democracia, no asumen ninguna responsabilidad por permitir que se alimente el discurso del odio y se distribuyan contenidos violentos.¹²

El problema se ve exacerbado por el hecho de que algunos segmentos de la población ni siquiera están representados en estas plataformas debido a diversas desigualdades heredadas (por ejemplo, basadas en el género, la edad o el estatus socioeconómico, o la propia falta de conectividad y por tanto, desconexión y desconocimiento absoluto de la arena digital), algo que también debe tenerse en cuenta en esta reflexión. En definitiva, no hay democracia sin **una ciudadanía capaz de ejercer una vigilancia crítica** sobre el poder. A las dificultades de ejercer esta función en el espacio público analógico se añaden ahora las procedentes de la peculiaridad del espacio digital, la opacidad de los algoritmos o la brecha digital que actúa de hecho como un mecanismo de exclusión.¹³ La democracia en la era digital exige facilitar la comprensión de la lógica con que se desarrolla y una educación cívica particular que fomente determinadas competencias y capacidades.

SI LAS RECOMENDACIONES DE LA UNESCO EN 2021 INSISTÍAN POR MOTIVOS
DE JUSTICIA EN PROMOVER EL ACCESO EQUITATIVO A LOS AVANCES DE LA
INTELIGENCIA ARTIFICIAL, CABRÍA AÑADIR UNA RAZÓN DEMOCRÁTICA:
SIN ESA IGUALDAD NO HABRÁ NI LA RENDICIÓN DE CUENTAS
NI LA IMPLICACIÓN CÍVICA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS
QUE REQUIERE UNA DEMOCRACIA.

12 Ramos, Gabriela (2022), ETHICS OF AI AND DEMOCRACY: UNESCO RECOMMENDATION'S INSIGHTS, disponible en: <http://turkishpolicy.com/article/1091/ethics-of-ai-and-democracy-unesco-recommendations-insights>

13 Norris, Pippa (2001), *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*, Cambridge University Press

3. LA DEMOCRACIA DE LOS DATOS: LA POLÍTICA DEL BIG DATA

Gobernar ha sido siempre **una tarea necesitada de datos**. Crisis y pandemias vuelven a recordarnos lo importante que son los datos para adoptar las decisiones adecuadas y poder hacer las mejores previsiones. La *big data* no sólo contribuye a la eficiencia en la provisión de servicios públicos o en la precisión de la planificación estratégica, sino también incide en las relaciones entre la ciudadanía y el poder público, así como entre las personas de la política y el sistema administrativo. Naciones Unidas ha hablado de una “revolución de los datos”¹⁴, gracias a la cual se generaría un conocimiento más objetivo, del que resultaría una acción de gobierno más racional y apolítica, un servicio público que no especule con meras hipótesis ni sea esclavo de la ideología. **La Recomendación de la UNESCO recordó a este respecto qué valores deben presidir la gobernanza de los datos: calidad, fiabilidad, seguridad, privacidad, disponibilidad, de la mano de mitigación de sesgos**¹⁵.

Desde la perspectiva democrática conviene recordar que la cuestión de los datos tiene unas grandes implicaciones políticas y un notable impacto en nuestras democracias.

LA PROTECCIÓN DE DATOS NO ES IMPORTANTE SÓLO POR RAZONES COMERCIALES
O DE DERECHOS HUMANOS SINO TAMBIÉN POR RAZONES DEMOCRÁTICAS.
ES CIERTO QUE LOS DATOS DAN OBJETIVIDAD A LA REALIDAD
EN UNA ÉPOCA DE SUBJETIVISMO IDEOLOGIZADO Y POLARIZACIÓN,
PERO NO OLVIDEMOS QUE LOS DATOS NO SON MAGNITUDES NEUTRALES
E IMPLICAN VALORACIONES, SESGOS E INEQUIDADES.

El gobierno sobre la base de los datos de los que disponemos no es neutral e indiscutible porque no lo son los propios datos de los que disponemos. **Tenemos que analizar las nuevas relaciones de poder que genera el análisis de datos.** Los algoritmos generan órdenes y procesos de estabilización, basados en relaciones de poder. Sin embargo, los mismos no existen ni gobiernan independientemente de la acción humana, dado que los humanos siguen desempeñando un papel importante en la toma de decisiones políticas y morales¹⁶. Como las grandes cantidades de datos excede la capacidad humana de analizarlos, cada vez se han de emplear más algoritmos automatizados para identificar los patrones y apoyar la toma de decisiones, lo que incrementa nuestra dependencia de dichas tecnologías e intensifica las asimetrías de poder.

La *big data* es un asunto político en la medida en que lo son los circuitos de producción, distribución y consumo, es decir, lugares en los que el acceso, el control y la capacidad están desigualmente distribuidos

14 United Nations (2014), *A World That Counts: Mobilising The Data Revolution for Sustainable Development*: <https://www.undatarevolution.org/report/>

15 Para alguno de estos valores puede verse Innerarity, Daniel (2021), *The Data-Driven Pandemic: A New Conceptualization of the Data Society*, STG Resilience Papers; <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71696>; Véliz, Carissa (2020), *Privacy Is Power. Why and How You Should Take Back Control of Your Data*, London: Bantam Press; Zuboff, Shoshana (2018), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York: Public Affairs.

16 Mendonça, Ricardo F., Fernando Filgueiras, and Virgílio Almeida, ‘Algorithms as Institutions’, *Algorithmic Institutionalism: The Changing Rules of Social and Political Life* (Oxford, 2023).

por relaciones de poder asimétricas. Se ha podido hablar incluso de unas nuevas clases sociales de la sociedad de los datos en función de quiénes los producen, quiénes tienen los medios para recogerlos y quiénes disponen de las capacidades para analizarlos. La afectación de las relaciones de poder en sus diversas formas es tanto mayor cuanto más se apoya el gobierno, la administración pública y el saber experto en el control de los datos. Hay un creciente diferencial de poder entre aquellos que recogen y analizan datos respecto de quienes simplemente los alimentan.

Pero es que además los datos no son una realidad apolítica; su recogida, análisis y uso depende en buena parte de determinadas decisiones. Cuantas más políticas se justifican en datos, más importante es conocer los presupuestos, explícitos u ocultos, que subyacen a la decisión de atender a estos datos y no a otros, o los sesgos que manifiestan. La naturaleza de la información disponible define siempre y condiciona los problemas a los que se enfrentan los gobiernos y el modo como lo hacen. No son sólo los datos los que generan los sesgos, sino también el diseño de los algoritmos y las prácticas de entrenamiento de los sistemas de inteligencia artificial, que pueden amplificarlos o tratar de corregirlos.

La desigualdad con relación a los datos se debe, de entrada, a que no todas las personas tenemos el mismo acceso a ellos. Que los bancos de datos sean públicos, que en su mayoría no lo son, no quiere decir que todas las personas tengamos la misma capacidad de analizarlos, gestionarlos u aprovecharlos. El actual ecosistema de la *big data* provoca grandes desigualdades, aunque se trata de una pobreza y una riqueza diferentes de las que se decidían por la posesión material de las cosas. Hay tres clases de personas con relación a los bancos de datos: quienes los producen, quienes tienen capacidad de almacenarlos y quienes saben cómo aprovechar su valor. Este último grupo es el más pequeño y el más privilegiado. Quienes forman parte de él son quienes determinarán también las reglas según las cuales se usará la *big data*, así como quién participará y quién no lo hará.

Por otro lado, **los algoritmos también son fuente de desigualdad**, aunque en apariencia se limitan a registrar la reputación.¹⁷ Los algoritmos se proponen calcular la verdadera naturaleza de la sociedad, sus gustos, valoraciones y estimaciones, a partir del comportamiento de las personas usuarias. Quienes los diseñan parten de la idea de que las noticias no deben ser elegidas por periodistas, representantes políticos no deben ser quienes establezcan la agenda política, la publicidad no debe ser la misma para todas las personas y las categorías de pertenencia tradicional representan mal a las y los individuos. Se trataría de un procedimiento que registra la reputación a partir del movimiento de internautas y de este modo libera del paternalismo de las personas prescriptores. Nos aproximaríamos a un mundo sin prejuicios ideológicos, racional, emancipado de la subjetividad de quienes lo gobiernan. Pero lo cierto es que de este modo se reproducen también las jerarquías y desigualdades que habitan en dicha sociedad.

Además, **los algoritmos concentran la atención en unas pocas personas y sobrevaloran a aquellas bien posicionadas**. Las y los individuos no disponen de los mismos recursos sociales y culturales para beneficiarse de los espacios de valorización de sí mismos. La red proporciona a quienes están mejor dotados unos mayores medios de enriquecer su capital relacional y de acceder a más recursos y oportunidades. Además, los propios datos son desiguales y quien los interpreta ha de distinguir entre aquellos producidos por cualquiera (en la medida en que uno va dejando huellas de manera involuntaria) y aquellos que han sido lanzados por instituciones que tienen una intención de ganar reputación o que compiten expresamente por la atención del público. El mundo visto por las personas buscadoras es un universo meritocrático que confiere una visibilidad desproporcionada a las páginas web más reconoci-

17 Whittaker, Meredith / Alper, Meryl / Bennett, Cynthia L., / Hendren, Sara / Kaziunas, Liz / Mills, Mara / Morris, Meredith / Rankin, Joy / Rogers, Emily / Salas, Marcel / West, Sarah M. (2019), "Disability Bias, and AI", <https://ainowinstitute.org/publication/disabilitybiasai-2019>

das, o a aquellas personas o empresas que cuentan con cuantiosos recursos monetarios para invertir en el posicionamiento de búsqueda, exacerbando así las desigualdades. Asistimos a una concentración de la atención en torno a ciertas informaciones que adquieren una gran popularidad, repentina y breve, en virtud de los efectos de coordinación que orientan al público hacia determinados productos. La fabricación de la popularidad viral privilegia el mimetismo y la obsolescencia.

La democracia requiere una ciudadanía bien informada e implica que personas con perspectivas diversas se reúnan para debatir y encontrar soluciones comunes a través del diálogo y de la participación. Al determinar qué información se muestra y se consume, las tecnologías de IA utilizadas en plataformas digitales y otros canales pueden contribuir a fomentar la desinformación y el discurso del odio, crear “cámaras de eco” que llevan a las y los individuos a un estado de aislamiento intelectual en el que no hay lugar para el diálogo, erosionando así el pensamiento crítico y perturbando la democracia. Además, al priorizar las noticias y la información que gustan a las personas usuarias, con fines comerciales o de otro tipo, los algoritmos tienden a reforzar sus opiniones, gustos y hábitos, y a limitar la exposición a opiniones divergentes, reduciendo así la libre elección de las personas usuarias.¹⁸

El discurso acerca de los datos no puede reducirse a necesidades industriales y administrativas, sino que tiene que estar abierto a las cuestiones de conveniencia social y política, incluida la posibilidad de detener o rechazar determinadas aplicaciones tecnológicas. No se debe caer en la ilusión de pensar que bastaría tener la información correcta para que todos los problemas puedan solucionarse sin necesidad de recurrir a decisiones, juicios y valores políticos.¹⁹

NO DEBE ACEPTARSE ACRÍTICAMENTE QUE LOS DATOS REPRESENTAN CON EXACTITUD NUESTRAS PREFERENCIAS E INTERESES. SI EL MANDATO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO ES CUESTIONADO, MONITORIZADO Y REVOCADO, LA PRETENSIÓN DE REPRESENTAR A TRAVÉS DE LOS DATOS LO QUE REALMENTE SOMOS Y QUEREMOS DEBERÍA IR ACOMPAÑADA POR UNA REFLEXIÓN ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE ESA PROMESA, DE SUS LÍMITES EPISTÉMICOS Y SUS CONDICIONANTES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS.

18 Ramos, Gabriela (2022), ETHICS OF AI AND DEMOCRACY: UNESCO RECOMMENDATION'S INSIGHTS, disponible en: <http://turkishpolicy.com/article/1091/ethics-of-ai-and-democracy-unesco-recommendations-insights>

19 Mayer-Schoenberger, Viktor / Cukier, Kenneth (2013), *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, London: John Murray.

4. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE DECISIÓN POLÍTICA: GOBERNANZA ALGORÍTMICA

En gran medida **gobernar es un acto algorítmico** y lo será aún más, ya que una buena parte de las decisiones de gobierno son adoptadas por sistemas automatizados.²⁰ No parece posible gestionar la complejidad de las actuales sociedades sin el recurso a procedimientos de este tipo, gracias a los cuales se procesa una gran cantidad de información y se automatizan ciertas tareas que de otro modo no serían realizables o se harían con menor eficacia. **El problema es hasta qué punto y de qué modo el institucionalismo algorítmico caracterizado por la utilización de sistemas de decisión automatizada (ADS) es compatible con lo que consideramos un sistema político de toma de decisiones.** De la democracia se espera que responda a la expectativa de ser un verdadero autogobierno del pueblo y al mismo tiempo que el sistema político resuelva eficazmente los problemas de la sociedad.

La integración de este doble objetivo de la sociedad —democracia y eficacia— no parece algo evidente sino en tensión. Para responder a esta pregunta es necesario distinguir las diversas tareas o momentos de la política, los valores predominantes en cada uno de ellos, y examinar la aptitud de los procedimientos algorítmicos para realizar esas tareas sin dañar los principios democráticos.

La gobernanza algorítmica puede ser un factor de democratización en algunos ámbitos y no tanto en otros.²¹ La disponibilidad, actualidad y calidad de los datos es fundamental en ese escenario. Gracias a sistemas de IA podemos tener un mejor conocimiento de las preferencias sociales y valorar con mayor objetividad las políticas públicas, o bien decidir cuando hay una gran cantidad de datos y las cosas se plantean en categorías binarias, pero son de escasa utilidad cuando se carece de datos y la situación es ambigua o incierta. En esos casos la decisión política es inevitable e incluso más certera que cualquier cálculo. Y **en todo caso, por muchos datos que se hayan podido procesar, la decisión última en una democracia corresponde al pueblo, titular de la soberanía.**

Las sociedades contemporáneas requieren una gran movilización de conocimiento, instrumentos de análisis más certeros, mejores tecnologías y una administración más eficiente.

ES MUY DISCUTIBLE QUE LOS ALGORITMOS Y LA AUTOMATIZACIÓN
PUEDAN HACERSE CARGO DE TODO EL PROCESO DE DECISIONES;
PERO, AUNQUE ASÍ FUERA, EN UNA DEMOCRACIA LA CORRECCIÓN DE
ÉSTAS NO PUEDE ESTABLECERSE SIN HACER VALER UNA LÓGICA POLÍTICA CUYA
LEGITIMIDAD RESIDE EN ÚLTIMA INSTANCIA EN LA LIBRE VOLUNTAD POLÍTICA.

20 Danaher, John (2016), "The threat of algocracy: Reality, resistance and accommodation", *Philosophy & Technology* 29, 245-268.

21 Martí, José Luis (2021), "New Technologies at the Service of Deliberative Democracy" en Amato, Guiliano / Barbisan, Benedetta / Pinelli, Cesar (eds.), *Rule of Law vs Majoritarian Democracy*, New York: Bloomsbury, 199-220; Innerarity, Daniel (2023), "The epistemic impossibility of an artificial intelligence take-over of democracy", *AI & Society*, 2023, <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01632-1>.

Cada vez se recurre más a las tecnologías de IA en los espacios públicos compartidos, incluso para tomar decisiones y emprender acciones en aras de la eficiencia y la rapidez. En las últimas décadas se ha constatado un cierto grado de despolitización de la toma de decisiones, debido a la dependencia de modelos cuantitativos considerados altamente objetivos. Las tecnologías han contribuido a ello.

Esta tendencia puede dar lugar a la pasividad de la ciudadanía, en lugar de animarles a cuestionar e investigar críticamente las razones de las decisiones tomadas y a saber que tales decisiones tienen su origen en intereses o valores que no tienen por qué ser indiscutibles, absolutos o “científicos” para ser válidos. Acostumbrar a la sociedad a aceptar elecciones no basadas en el razonamiento crítico sino según los dictados por la autoridad es extremadamente injusto, y por tanto perjudicial, dado que es imposible establecer, de manera demostrable, quién debe ser considerado o considerada por la opinión pública como fuente autorizada.

Las tecnologías asistidas por la IA pueden hacer creer a las personas que toman sus propias decisiones, cuando en realidad se limitan a seguir patrones. **En términos más generales, la toma de decisiones políticas asistida por la IA puede conducir en última instancia a establecer una forma de democracia automatizada y privar a los seres humanos de autonomía sobre los procesos políticos.** La definición de los objetivos de la sociedad no debe dejarse en manos de los algoritmos, sino de las personas, quienes gozan de legitimidad democrática y asumen responsabilidades políticas y jurídicas.²²

Además, la democracia basada en estas tecnologías puede ahondar las brechas entre quienes tienen acceso y saben usarlas y quienes no.

La razón de que los algoritmos sean políticamente limitados reside en su **carácter instrumental**. Los algoritmos sirven para conseguir objetivos predeterminados, pero ayudan poco a determinar esos objetivos, tarea propia de la voluntad política, de la reflexión y deliberación democrática. La función de la política es decidir el diseño de las estrategias de optimización algorítmica y mantener siempre la posibilidad de alterarlas, especialmente en entornos cambiantes.

EN UNA DEMOCRACIA TODO DEBE ESTAR ABIERTO A MOMENTOS
DE REPOLITIZACIÓN, ES DECIR, A LA POSIBILIDAD DE CUESTIONAR LOS OBJETIVOS
ESTABLECIDOS, LAS PRIORIDADES Y LOS MEDIOS.
PARA ESTO ES PARA LO QUE SIRVE LA POLÍTICA
Y PARA LO QUE NO SIRVEN LOS ALGORITMOS.
EL GOBIERNO ALGORÍTMICAMENTE OPTIMIZADO NO TIENE CAPACIDAD
PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS PROPIAMENTE POLÍTICOS
O LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESOS CONFLICTOS, ES DECIR,
CUANDO ESTÁN EN CUESTIÓN LOS MARCOS, FINES O VALORES.

La gobernanza algorítmica se orienta a realizar objetivos que no han sido discutidos, que ella misma no establece ni pone en cuestión. Ahora bien, la política democrática no es un mero procesamiento de información sino su interpretación en un contexto de pluralismo; no se trata de cómo realizar mejor ciertos objetivos sino de cómo decidirlos. La resolución de problemas de carácter administrativo es muy

22 Ramos, Gabriela (2022), ETHICS OF AI AND DEMOCRACY: UNESCO RECOMMENDATION'S INSIGHTS, disponible en: <http://turkishpolicy.com/article/1091/ethics-of-ai-and-democracy-unesco-recommendations-insights>

distinta de la política entendida como el conflicto de interpretaciones acerca de las realidades, donde no se trata de optimizar resultados como de establecerlos.

La gobernanza algorítmica tiende a confundirse con la lógica del mercado.²³ El consumo y la política, como el mercado y la democracia, no son realidades absolutamente diversas; se solapan, a veces llegan a confundirse, pero conservan un núcleo específico que no las hace intercambiables. El mercado satisface las necesidades de las personas consumidoras, pero esas necesidades se formulan de manera implícita; la política responde a demandas de la ciudadanía, pero mantenemos —al menos como principio normativo, con frecuencia desmentido por nuestro comportamiento de hecho, de los electores y de las clase política— la idea de que esas demandas son más explícitas y reflexivas que las de las personas consumidoras.

Los mandatos políticos no tienen por qué coincidir con el curso de las preferencias implícitas de ciudadanía considerada como consumidora. En sentido estricto la política no trata de optimizar resultados sino de definir esos resultados en un debate explícito sobre las aspiraciones de la vida colectiva. Si la democracia no es una provisión de servicios, la ciudadanía no es una clientela satisfecha.

La gobernanza algorítmica es un tipo de gobernanza que trata a las personas más bien como **consumidoras que en el mejor de los casos validan la satisfacción puntual de sus preferencias**, pero a quienes no se les ha pedido opinión sobre la sociedad que desean o algún control sobre la clase final de sociedad que resultaría de la agregación de esas preferencias.

La voluntad popular de una democracia no puede reducirse a la satisfacción individual con el funcionamiento de esos sistemas, fundamentalmente porque la democracia no es un dispositivo de satisfacción de necesidades. ¿Cómo queremos entender la realidad de nuestras sociedades si no introducimos en nuestros análisis, además de los comportamientos de las personas consumidoras, las enormes asimetrías en términos de poder, las injusticias de este mundo y nuestras aspiraciones de cambiarlo? Es cierto que así se satisfacen muchos de nuestros deseos, pero a cambio de una cierta renuncia a reflexionar sobre ellos; lo que queremos se sitúa por encima de lo que queremos querer y la voluntad mínima e implícita del consumidor sustituye a la voluntad política explícita.

El paternalismo de las sociedades algorítmicas consiste en que da a las personas lo que éstas quieren, que gobierna con incentivos proporcionados, que se adelanta, invita y sugiere. Trasladar este modelo a la política no tendría mayores problemas si no fuera porque el precio de estas prestaciones suele ser el sacrificio de alguna esfera de libertad personal, sobre todo una libertad que consiste en la capacidad de reflexionar sobre nuestras preferencias, convertirlas en objeto de la deliberación democrática y abrirlas a su posible revocación. Las grandes transformaciones de la historia se han debido a que las personas contábamos con la posibilidad de romper con el pasado previsible. Si nuestra libertad no está abierta a ese futuro indeterminado, no será la libertad que tenemos el derecho de proteger en una sociedad democrática.

No es verdad que dejarlo todo en manos de nuestra decisión —como personas consumidoras o votantes— entronice nuestra libre decisión, aunque sólo sea por el hecho de que incluso cuando tenemos la sensación de tomar decisiones singulares, nuestros comportamientos obedecen a los hábitos inscritos en nuestra socialización. Pero es que, además, si hemos de tomarnos nuestra libertad en serio, también forma parte de ella nuestra aspiración de modificar lo que hemos sido, dando así lugar a situaciones hasta cierto punto impredecibles. Y a este respecto los algoritmos que se dicen predictivos son muy

23 Przeworsky, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.

conservadores. Son predictivos porque formulan continuamente la hipótesis de que nuestro futuro será una reproducción de nuestro pasado, pero no entran en la compleja subjetividad de las personas y de las sociedades, donde también se plantean deseos y aspiraciones.

5. RECOMENDACIONES PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Conforme a lo analizado anteriormente y teniendo en cuenta la relevancia de la inteligencia artificial en la vida democrática, se exponen a continuación una serie de recomendaciones en torno a los diferentes asuntos en los que puede agruparse el análisis de las cuestiones abordadas a lo largo del documento.

Educación y concienciación. El discurso público acerca de la inteligencia artificial se ha llenado de expectativas y miedos un tanto exagerados. Por supuesto que en el origen de esos entusiasmos y alarmas hay muchas veces actores privados u organizaciones *for profit*, como las empresas del sector, algunas personas científicas o los medios de comunicación. Sin prejuzgar la validez de tales hipótesis con relación al desarrollo futuro y los riesgos de estas tecnologías, los Estados miembros deberían contribuir a que la **narrativa** correspondiente fuera **más equilibrada y preventiva**, conscientes de que la ciudadanía tiene derecho a conocer el alcance real de tales transformaciones tecnológicas y a sentirse protegida por sus autoridades.

Regulación y legislación. La **gobernanza de la tecnología** tiene que respetar la lógica de la tecnología, lo cual es especialmente importante tratándose de tecnologías emergentes, pero ese respeto y complejidad no debería llevarnos a subestimar nuestras capacidades y responsabilidades en materia de gobernanza democrática. Asimismo, es importante establecer mecanismos de diálogo con los parlamentos nacionales y regionales por medio de sus respectivas comisiones de ciencia y tecnología. Las comisiones parlamentarias de futuro, pueden desarrollar un trabajo prospectivo para evitar la obsolescencia precoz de regulaciones sobre la IA.

La función configuradora de las infraestructuras tecnológicas debe ser examinada desde la perspectiva de su significación democrática; se debe leer políticamente para entender qué constelación de poder produce. Las personas reacias a la regulación suelen argumentar que, al principio, regular una tecnología naciente equivale a estrangularla y, una vez que se ha desarrollado, su ubicuidad es prueba de que las y los consumidores la aceptan y ya no hace falta regular. Es cierto que nuestros actuales sistemas democráticos no están en condiciones de gestionar la transformación digital más que en una medida limitada. Las democracias están muy vinculadas a la lógica del Estado nacional y la digitalización parece desafiar ampliamente esa estructura. **Esta dificultad no es una disculpa para no hacer nada sino un incentivo para el gran salto de innovación política que las nuevas tecnologías nos están reclamando**²⁴.

Tenemos que asegurarnos de que el poder de la IA se regula y se utiliza para el “bien común”, desde una perspectiva humanista y con principios específicos como la diversidad, equidad e inclusión, codificados en la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. La evaluación contex-

24 Duberry, Jérôme (2022), *Artificial Intelligence and Democracy. Risks and Promises of AI-Mediated Citizen–Government Relation*, Elgar: Cheltenham.

tual debe ser un proceso en el que participen múltiples partes interesadas, incluidos la ciudadanía, el gobierno, la sociedad civil, la academia y las empresas privadas. Para garantizar la rendición de cuentas, el marco jurídico debe establecer mecanismos de supervisión independientes que garanticen el cumplimiento efectivo de sus disposiciones.²⁵

Sin embargo, un mecanismo de supervisión de este tipo sólo puede ser eficaz si tiene la posibilidad de ser proactivo y comprometerse *ex ante*. En efecto, aunque sería importante introducir sanciones para las conductas incumplidoras, un mecanismo que se limitara a sanciones y multas *ex post* -que suelen ser fácilmente asumibles por las grandes empresas privadas, independientemente de su cuantía- no lograría el resultado deseado. Esto se debe a que a menudo es muy difícil, sino imposible, restablecer la situación anterior o “borrar el daño” después de que se haya introducido y utilizado una determinada tecnología de IA, por poco ética y/o conforme con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho que sea.

Además, se requiere trabajar en la democratización de los datos. Para ello sería importante priorizar mecanismos exploratorios como los *sandbox/data lakes* para incentivar la colaboración público- privada y la conceptualización de datos como bienes públicos.

Participación pública y protección de la democracia. Aunque el espacio público haya en parte desbordado los límites de los estados nacionales, éstos tienen algunos instrumentos para regularlos de manera que mejoren la calidad de la conversación democrática. Además de los procedimientos legales para impedir o limitar la propagación de discursos que la dañan, las instituciones de **fact checking** se han revelado como instrumentos eficaces para atenuar al menos sus efectos negativos. **En la línea de posibilitar la mayor transparencia posible, necesaria para tener una opinión pública informada, se recomienda a los Estados que fomenten los códigos de buenas prácticas de las empresas y que exijan la identificación de los productos generados por la inteligencia artificial como medidas para combatir la desinformación.** No se trata únicamente de dejar en los actores la responsabilidad de auto-regularse, sino que las autoridades públicas han de fomentar, mediante la información, los incentivos y la regulación, un entorno para el comportamiento responsable en la nueva arena digital.

Regulación y legislación sobre los datos. Se recomienda tener en cuenta que en la **regulación, propiedad y uso de los datos** nos jugamos una buena parte de nuestra ciudadanía democrática. Los Estados miembros deberían regular esta cuestión en el ámbito de sus competencias. La propia naturaleza del dato obliga a entenderlos de un modo no convencional y regularlos como un bien público que son, más cercano a la lógica de los bienes comunes que al clásico discurso de propiedad. Debe existir una regulación y legislación adecuada para el desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial. Esto incluye la protección contra su uso indebido y la promoción para el bien común.²⁶

Transparencia, explicabilidad y contestabilidad. En la misma medida en que aumenta el número de decisiones que son adoptadas, en todo o en parte, mediante sistemas de toma de decisión automatizada, los valores del autogobierno democrático exigen que existan los correspondientes procedimientos para considerar **las decisiones algorítmicas como decisiones democráticas. Se debe fomentar que los sistemas de inteligencia artificial sean transparentes y explicables, es decir, facilitar que pueda entenderse cómo toman decisiones y sobre la base de qué criterios se producen sus re-**

25 PACE - Doc. 14868 (2019) – “Need for Democratic Governance of Artificial Intelligence,” accessed on 16 February 2022. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27616&lang=en>

26 Un buen ejemplo de todo esto puede encontrarse en el Código Ético de la Diputación de Gipuzkoa: https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/datuak_eta_adimen_artifiziala_kode_etikoa-es.pdf/4e059551-a194-3482-17bc-e24532ff5e05?t=1677148478614

sultados. Los problemas de representación, exclusión o discriminación que sufre la política en general pueden incrementarse si las decisiones se toman con unos procedimientos de inteligencia artificial que las personas afectadas no conocen.

La soberanía popular puede aquí configurarse como auditoría de los algoritmos, transparencia, explicabilidad o contestabilidad. **La regulación y gobernanza de la IA en un sentido más amplio deberá complementarse siempre con la creación de instituciones que posibiliten esa legitimación pública, sin las cuales este principio normativo no podría hacerse valer.** Estas instituciones pueden ser organizaciones de la sociedad civil que monitorean los algoritmos, pero también comités éticos de las empresas y organismos públicos que realicen esa labor de supervisión de las distintas fases del ciclo tecnológico, según los casos.

Inclusividad. En todo el proceso de la inteligencia artificial debe **garantizarse el pluralismo**, desde la diversidad de género entre las personas profesionales, en el diseño de los sistemas, en la curación de los *datasets*, la mitigación de los sesgos excluyentes, en el reconocimiento facial o en las recomendaciones de información. El pluralismo también debe servir como punto de partida para la democratización de la gobernanza de la inteligencia artificial, entendida como la apertura del proceso de toma de decisiones a nuevos actores, como regiones, ciudades, actores privados y ciudadanía en general.

Estrategias nacionales integrales. Se recomienda a los Estados miembros la realización de **estrategias nacionales de digitalización e inteligencia artificial dotadas de presupuestos suficientes** que contemplen no solamente objetivos de transformación tecnológica y modernización económica sino también otros con una significación democrática más directa, como la digitalización de las administraciones públicas y el impulso de las competencias digitales de la ciudadanía, siempre sobre la base de los valores democráticos de la igualdad, la inclusión y la rendición de cuentas.

Enfoque multiactores (*multistakeholders*). Los principios democráticos de igualdad, responsabilidad y transparencia deben ser centrales en la implementación de sistemas de IA, en especial en el servicio público. Los Estados miembros han de **asegurar la participación pública, la supervisión y la evaluación independiente** de los sistemas de IA y de protección de datos.

Desarrollo de marcos globales. Aunque la misma tecnología se ha convertido en un nuevo campo de batalla en donde se juega el liderazgo global y aunque el espacio digital se haya fragmentado, el ideal de **un espacio compartido y normas comunes para la digitalización y la inteligencia artificial** sigue siendo un objetivo que los Estados miembros deben seguir persiguiendo. Si bien la naturaleza y las dinámicas de la transformación digital trascienden fronteras, las maneras precisas en las que éstas interactúan y afectan a cada región, país o comunidad pueden variar. Además, dichas normas comunes deberían reflejar la diversidad de perspectivas, intereses y objetivos de las partes interesadas, con especial atención a aquellas regiones del mundo más relegadas. Internet es un bien común global y como tal debe ser entendida su gobernanza.

En consonancia con el planteamiento de soluciones esbozado, la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial no sólo incluye principios y valores éticos, sino también medidas políticas concretas junto con herramientas definidas como la evaluación del grado de preparación (RAM por sus siglas en inglés) y la evaluación del impacto ético (EIA por sus siglas en inglés). La recomendación incluye disposiciones específicas como la adición del papel de un "Oficial de Ética de la IA" independiente junto con otros mecanismos tangibles para supervisar la evaluación del impacto ético, la auditoría y los esfuerzos de supervisión continua y garantizar la orientación ética de las tecnologías de IA en el dominio público. Incluye directrices sobre la creación de mecanismos de recurso para la ciudadanía,

con el fin de apoyar a las personas afectadas, al tiempo que hace hincapié en la inclusión, la igualdad de género, la fiabilidad, la protección del medio ambiente y la privacidad. La Recomendación busca servir de referencia ética mundial, haciendo hincapié en las evaluaciones contextuales y los modelos de gobernanza equitativa. Por su parte, la UNESCO, como organización normativa internacional líder en el campo de la transformación de la sociedad, procura desempeñar un papel pionero en el diseño de metodologías y productos de conocimientos para garantizar que las tecnologías de la IA se utilicen para mejorar la democracia a través de formas deliberativas y participativas de implicación de la ciudadanía en los procesos democráticos.

En este sentido, instituciones como la UNESCO ofrecen un espacio de deliberación y construcción de la democracia digital que la comunidad internacional y los Estados miembros pueden poner a su servicio.

REFERENCIAS

- AI Now Report 2018: <https://ainowinstitute.org/publication/ai-now-2018-report-2>.
- Bosoer, Lucía / Cantero, Marta / Galariotis, Ioannis / Innerarity, Daniel (2022), "Neither fish nor fowl: the challenges of a democratic AI", STG Policy Briefs, <http://hdl.handle.net/1814/75047>
- Código Ético de la Diputación de Gipuzkoa para la utilización de los datos y la inteligencia artificial (2023), https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/datuak_eta_adimen_artifiziala_kode_etikoa-es.pdf/4e059551-a194-3482-17bc-e24532ff5e05?t=1677148478614
- Crawford, Kate (2021), *Atlas of AI*, New Haven: Yale University Press.
- Danaher, John (2016), "The threat of algocracy: Reality, resistance and accommodation", *Philosophy & Technology* 29, 245-268.
- Duberry, Jérôme (2022), *Artificial Intelligence and Democracy. Risks and Promises of AI-Mediated Citizen-Government Relation*, Elgar: Cheltenham.
- European Commission (2018), High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI.
- European Commission (2020), White Paper On Artificial Intelligence — A European Approach to Excellence and Trust.
- Gillespie, Tarleton (2010), "The politics of 'platforms'", *New Media & Society* 12(3), 347–364.
- House of Lords (2019), Select Committee on Artificial Intelligence, Report of Session 2017–19, HL Paper 100, "AI in the UK: ready, willing and able?"
- Innerarity Daniel (2021), *The Data-Driven Pandemic: A New Conceptualization of the Data Society*, STG Resilience Papers; <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71696>.
- Innerarity, Daniel (2023), "The epistemic impossibility of an artificial intelligence take-over of democracy", *AI & Society*, 2023, <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01632-1>.
- Leopoldina, Nationale Akademie der Wissenschaften (2021), Digitalisierung und Demokratie: <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/digitalisierung-und-demokratie-2021/>
- Martí, José Luis (2021), "New Technologies at the Service of Deliberative Democracy" en Amato, Guiliano / Barbisan, Benedetta / Pinelli, Cesar (eds.), *Rule of Law vs Majoritarian Democracy*, New York: Bloomsbury, 199-220.
- Mayer-Schoenberger, Viktor / Cukier, Kenneth (2013), *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, London: John Murray.
- Mendonça, Ricardo F., Fernando Filgueiras, and Virgílio Almeida, 'Algorithms as Institutions', *Algorithmic Institutionalism: The Changing Rules of Social and Political Life* (Oxford, 2023).
- MIT Technology Review (2013), "Big Data Will Save Politics": <https://www.technologyreview.com/magazines/a-more-perfect-union/>
- MIT Technology Review (2018), "Technology is threatening our democracy. How do we save it?": <https://www.technologyreview.com/magazines/the-politics-issue/>

- Morozov, Evgeny (2013), *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, New York: PublicAffairs.
- Nadler, Anthony / Crain, Matthew / Donovan, Joan (2018), *Weaponizing the Digital Influence Machine: The Political Perils of Online Ad Tech*, Data & Society Report, (17 October 2018): p. 47.
<https://datasociety.net/library/weaponizing-the-digital-influence-machine/>
- Nowotny, Helga (2021), *In AI we trust. Power, illusion and control of predictive algorithms*, Cambridge: Polity Press.
- Norris, Pippa (2001), *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*, Cambridge University Press.
- Open Government Partnership (2024), Six Ways to Protect Democracy against Digital Threats in a Year of Elections. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/stories/six-ways-to-protect-democracy-against-digital-threats-in-a-year-of-elections/>
- PACE - Doc. 14868 (2019) – “Need for Democratic Governance of Artificial Intelligence,” accessed on 16 February 2022. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27616&lang=en>
- Parliamentary Assembly, Council of Europe, (4 October 2019) «AI will be a Determining Factor for the Future of Humanity, Committee hearing is told,»: <https://pace.coe.int/en/news/7654>
- Pasquale, Frank (2015), *The Black Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pitt, Joseph (2014), “Guns don’t Kill, People Kill”, en Kroes, Peter / Verbeek (eds.) (2014), *The Moral Status of Technical Artefacts*, Dordrecht: Springer, 89-102.
- Przeworsky, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- Ramos, Gabriela (2022), ETHICS OF AI AND DEMOCRACY: UNESCO RECOMMENDATION’S INSIGHTS, disponible en: <http://turkishpolicy.com/article/1091/ethics-of-ai-and-democracy-unesco-recommendations-insights>
- Srnicek, Nick (2017), *Platform Capitalism*, Cambridge: Polity.
- UNESCO (2021), *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial* (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa)
- United Nations (2014), *A World That Counts: Mobilising The Data Revolution for Sustainable Development*:
<https://www.undatarevolution.org/report/>
- Véliz, Carissa (2020), *Privacy Is Power. Why and How You Should Take Back Control of Your Data*, London: Bantam Press.
- Whittaker, Meredith / Alper, Meryl / Bennett, Cynthia L., / Hendren, Sara / Kaziunas, Liz / Mills, Mara / Morris, Meredith / Rankin, Joy / Rogers, Emily / Salas, Marcel / West, Sarah M. (2019), “Disability Bias, and AI”,
<https://ainowinstitute.org/publication/disabilitybiasai-2019>
- Winner, Langdon (1985), “Do Artifacts have Politics?”, en Wajcman, Judy / MacKenzie, Donald (eds.), *The Social Shaping of Technology*, Milton Keynes: Open University Press, 26-38.
- Zuboff, Shoshana (2018), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York: Public Affairs.



Oficina Regional de la UNESCO
en Montevideo

Luis Piera 1992, piso 2 (Edificio MERCOSUR)
Montevideo 11200 - Tel. (598) 2413 2075
Uruguay

montevideo@unesco.org

<https://www.unesco.org/es/fieldoffice/montevideo>