

The background features a dark, textured pattern of fingerprints. Overlaid on this are two stylized maps: one of Venezuela in the upper half and one of Bolivia in the lower half. Both maps are outlined in a light green color and filled with a grid of purple fingerprint patterns.

SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA Y BOLIVIA:

IMPACTOS DE GÉNERO Y OTRAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN



**DERECHOS
DIGITALES**
América Latina

Este informe fue realizado por Derechos Digitales, con el apoyo de Privacy International.

Textos por Jamila Venturini y Marianne Díaz.

Traducción al castellano del texto “Social welfare, digitization and the potential for discrimination during the Covid-19 pandemic in Bolivia” por Nadège.

Edición y revisión por Jamila Venturini, María Paz Canales y Marianne Díaz.

Diseño y diagramación por Rocío Rubio.

Corrección de estilo por Jamila Venturini y María Paz Canales.



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Contenidos

Presentación	4
Sistemas de protección social en Venezuela: vigilancia, género y derechos humanos	8
<i>Resumen</i>	8
<i>Antecedentes</i>	8
<i>Políticas públicas sociales en alimentación y salud</i>	10
<i>Derecho a la identidad</i>	15
Bienestar social, digitalización y el potencial de discriminación durante la pandemia de Covid-19 en Bolivia	19
<i>Introducción</i>	19
<i>Contexto</i>	22
<i>Acceso a internet</i>	22
<i>Gobierno electrónico y ciudadanía digital</i>	23
<i>Recolección de datos biométricos</i>	26
<i>Acceso a la información, privacidad y protección de datos</i>	27
<i>Programas de bienestar social</i>	29
<i>Respuestas de emergencia a la pandemia por Covid-19</i>	35
<i>Uso de tecnologías</i>	36
<i>Programas de transferencia monetaria de emergencia</i>	38
<i>Consideraciones sobre la vigilancia y la discriminación</i>	43

Presentación

Desde hace ya varios años, Derechos Digitales, junto a distintas organizaciones de la sociedad civil y la academia, ha denunciado el creciente impacto del uso de las tecnologías de vigilancia en el ejercicio de los derechos humanos en América Latina.

De manera creciente, nuestros países están adquiriendo cámaras de reconocimiento facial, drones con capacidad de vigilancia a distancia, software capaz de intervenir las comunicaciones digitales¹ y otras tecnologías que se han utilizado para amedrentar, silenciar y criminalizar activistas y comunicadoras. Bajo argumentos como la protección de la seguridad pública, tecnologías fueron implementadas sin que necesariamente se tomaran medidas para prevenir el abuso en manos de gobiernos con tendencias autoritarias.

Mientras a nivel internacional avanza la demanda por prohibir el uso de estas tecnologías hasta alcanzar ciertos estándares rigurosos de derechos humanos,² en nuestra región observamos ahora una silenciosa tendencia hacia la implementación de distintos sistemas tecnológicos para controlar el acceso a la protección social, o sea, las políticas desarrolladas por para disminuir la pobreza, la vulnerabilidad social y la exclusión, en tanto derechos fundamentales.

Se ha debatido largamente sobre el concepto de protección social y el carácter que deberían tener tales políticas, así como sus distintas implementaciones en América Latina, como se observa en los casos de estudio que componen esta publicación.³ La región, una de las más desiguales del mundo, se ha convertido en ejemplo internacional en la implementación de estos programas en las últimas décadas. Sin embargo, el incremento de las condicionalidades —explícitas o implícitas— al acceso a los beneficios sociales en los últimos años atenta contra su carácter de derecho humano y universal. A eso se suma la mediación tecnológica, que a través de sistemas biométricos como el reconocimiento facial o la recolección de huella dactilar,

1 Véase: <https://www.derechosdigitales.org/tematica/vigilancia/>.

2 Véase, por ejemplo, la demanda del Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Expresión a un moratoria contra la compra y venta de tecnologías de vigilancia hasta que se pueda garantizar que cumplan con requisitos de derechos humanos rigurosos y que serán utilizadas de manera legítima: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/SR2019ReporttoHRC.aspx>.

3 El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de la ONU ha explorado el tema en un informe de 2014. Véase: <https://undocs.org/es/A/69/297>.

aplicaciones web o registros digitales unificados, puede profundizar las desigualdades en vez de erradicarlas.⁴

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha identificado algunos usos de tecnologías en los sistemas de bienestar alrededor del mundo, que incluyen la verificación de identidad, la evaluación de criterios para recibir ayuda, el cálculo y pago de prestaciones sociales, la prevención y detección del fraude, la clasificación de riesgo y necesidades, y la comunicación entre autoridades y beneficiarias de asistencia social.⁵

Observamos varios de esos usos en América Latina y algunos ejemplos son presentados con mayor profundidad en los casos de estudio incluidos en este reporte. En el caso de Venezuela, observamos el uso de tecnologías de vigilancia para la verificación de identidad. Mientras el país enfrenta una crisis humanitaria sostenida, se han implementado sistemas biométricos para controlar la adquisición de productos de primera necesidad, resultando en diversas denuncias de discriminación hacia personas extranjeras y, especialmente, transgénero, como explora Marianne Díaz en su texto.

Además de los impactos por discriminación, este tipo de iniciativa implica una vigilancia diferenciada hacia las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, dependen del apoyo del Estado. Medidas similares se han implementado en otros países de la región e incluyen el uso de reconocimiento facial para controlar el uso de beneficios especiales en los sistemas de transporte en distintas ciudades de Brasil o incluso en el interior de instituciones educativas. Propuestas similares han sido presentadas en el marco del retorno a clases presenciales en Chile. Y, también en el contexto de la pandemia mundial por COVID-19, en El Salvador⁶ y Perú⁷ se han utilizado sistemas de reconocimiento facial para controlar potenciales fraudes en exámenes educativos realizados de manera remota, afectando incluso a personas menores de edad.

4 Venturini, Jamila. “Vigilancia, control social e inequidad: la tecnología refuerza vulnerabilidades estructurales en América Latina”, 2019. Véase: <https://www.derechosdigitales.org/13900/vigilancia-control-social-e-inequidad/>.

5 Véase: <https://undocs.org/es/A/74/493>.

6 Hernández, Laura. “El interés superior (en los datos?) de niños y niñas”, 2020. Véase: <https://www.derechosdigitales.org/14998/el-interes-superior-en-los-datos-de-los-ninos-y-ninas/>.

7 Véase: <https://reconocimientofacial.info/peru-uso-de-reconocimiento-facial-en-examen-de-admision-a-universidad-publica-genera-cuestionamientos/>.

En el caso de Bolivia, observamos como la digitalización, que se ha presentado muchas veces como una promesa de mayor eficiencia en la gestión pública, no solo es insuficiente para solucionar problemas estructurales de acceso a servicios básicos del Estado, si no que además abre espacios para nuevas formas de discriminación. Si bien se trata de un estudio exploratorio sobre el rol de las tecnologías en la entrega de ayudas económicas a la población en el marco de la pandemia de COVID-19, evidencia las diversas capas de complejidad que implica tal uso. El análisis se centra en 2020, pero sus reflexiones se hacen aún más relevantes una vez que los programas implementados intentaron hacer un uso aún más intensivo de las tecnologías, incluso para el pago de prestaciones.⁸

Un ejemplo relevante y reciente del uso de aplicaciones móviles para solicitar y acceder a beneficios sociales es el de Brasil y su programa de auxilio emergencial durante la pandemia. En ese caso, la decisión tuvo como consecuencia un incremento de las dificultades de acceso para las personas que más necesitaban apoyo y que no necesariamente disponían de un número de teléfono, un dispositivo personal conectado desde donde registrarse o incluso un documento válido.⁹ Además, organizaciones locales presentaron preocupaciones en relación a la transparencia y garantías de seguridad ofrecidas por la aplicación.¹⁰

Situaciones así evidencian que la tecnología no va a resolver problemas estructurales como los relacionados al hecho de que ciertas poblaciones han sido históricamente marginadas del acceso al Estado en su totalidad, y hacen caer la retórica de la inclusión cuando se trata de las personas que no constan en los registros públicos.

La implementación de tecnologías agrega nuevas etapas de procesamiento de datos personales y, potencialmente, nuevos agentes. Esto implica además un aumento de las vulnerabilidades en términos de seguridad y protección contra usos abusivos. Lo mismo es válido para las propuestas de integración e interoperabilidad de bases de datos, identidad única, automatización y predicción que en nuestra región abundan, ya sea en formatos piloto o en propuestas de acción, impulsadas muchas veces por entidades financieras internacionales. Políticas

8 Véase, por ejemplo: <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/12/12/habilitan-la-app-para-cobrar-bono-contr-a-el-hambre-277822.html>

9 Véase, por ejemplo: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/08/milhares-de-brasileiros-tentam-regularizar-cpf-para-receber-auxilio-emergencial.ghtml> y <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/cerca-de-70-milhoes-no-brasil-tem-acesso-precario-a-internet-na-pandemia.shtml>.

10 InternetLab. “COVID-19: Apps do governo e seus riscos para a privacidade”. Véase: <https://www.internetlab.org.br/pt/privacidade-e-vigilancia/covid-19-apps-do-governo-e-seus-riscos/>.

de ese tipo también aparecen en los casos de estudio que componen esta publicación, buscando expandir el debate sobre su efectividad y los desafíos concretos que conlleva una implementación satisfactoria desde el punto de vista de la afectación de derechos.

Las reflexiones y alertas trazadas a continuación buscan traer al centro de la discusión los impactos que las tecnologías de vigilancia pueden tener en el acceso a derechos sociales y económicos, y cómo la digitalización puede profundizar la desigualdad, en especial cuando implica el acceso a datos por parte de agentes privados o la mediación algorítmica por medio de sistemas complejos de clasificación.

Un efectivo ejercicio de soberanía digital en la región pasa por un análisis crítico de los límites del uso de tecnologías en la función pública y las condiciones bajo las cuales deberían ser implementadas. Los estudios de caso presentados muestran los diversos desafíos que persisten para que su integración efectivamente resulte en avances para las personas que más lo necesitan.

Es fundamental que iniciativas de ese tipo cuenten con garantías fuertes en protección de datos personales, medidas de transparencia adecuadas y espacios de participación que involucren a las múltiples partes interesadas, especialmente de los grupos que pueden resultar mayormente afectados de manera negativa.

Sistemas de protección social en Venezuela: vigilancia, género y derechos humanos

Marianne Díaz Hernández

Agradecemos a Quiteria Franco (Unión Afirmativa) y José Manuel Simons (Venezuela Igualitaria), quienes asesoraron esta investigación, así como a nuestros asesores que prefirieron mantener el anonimato.

Resumen

Este breve reporte busca documentar los modos en los que los sistemas de vigilancia y control implementados en Venezuela desde 2012¹ y profundizados desde 2014 con la implementación del sistema biométrico de seguridad alimentaria han afectado de manera específica a las mujeres y a la población LGBTIQ+, en particular a las personas transgénero, no solo en cuanto respecta a los derechos a la identidad y a la privacidad de los datos, sino también en relación con los derechos de acceso a la alimentación y a la salud, con el derecho a la integridad y a la dignidad, y con el derecho a la libertad de movimiento.

Antecedentes

En Venezuela, al tiempo que la bandera LGBTIQ+ y la igualdad de género han sido utilizadas como herramientas políticas por más de dos décadas, estas expresiones han terminado por convertirse solo en consignas vacías. Por un lado, normativas como la Ley de Oportunidades para la Mujer² o la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia³ pretendieron ser leyes progresistas que buscaban ayudar a erradicar lo que siempre ha sido

-
- 1 Consejo Nacional Electoral. (s. f.). Tecnología electoral en Venezuela. http://www.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/tecnologia_electoral_descripcion.php
 - 2 Venezuela: Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, Congreso de la República de Venezuela (1993). http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=37516&p_country=VEN&p_count=303&p_classification=05.01&p_classcount=1
 - 3 Venezuela: Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, Asamblea Nacional de la República (2007) (testimony of Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). <https://www.refworld.org/es/publisher,NATLEGBOD,LEGISLATION,,57f794ab2c,0.html>

un grave problema de discriminación y violencia contra las mujeres en Venezuela, si bien lo hicieron sin considerar otros modos de discriminación por género y orientación sexual que han sido endémicos en el país. Por otro, para la población LGBTIQ+, las menciones a sus derechos han sido siempre pasajeras, locales y precarias: apenas breves palabras en la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica del Trabajo, la Ley para la Regularización y el Control de los Arriendos de Vivienda y otros cuerpos legislativos similares, que prohíben la “discriminación por orientación sexual” o por “identidad o expresión de género”, según sea el caso. El lenguaje, en cualquier caso, es inconsistente, y la aplicación de las normativas lo es aún más. Son las autoridades municipales quienes más ampliamente se han abocado a dictar acuerdos y ordenanzas condenando los crímenes de odio y sancionando acciones discriminatorias cometidas por establecimientos privados, pero solo tras una ardua labor de la sociedad civil y en ámbitos territoriales muy puntuales,⁴ dejando en su mayor parte desprotegida por completo a un amplio sector de la población.

A contrasentido de las declaraciones oficiales que declaran al gobierno chavista como progresivo y diverso, los personeros del gobierno y los representantes de sus partidos utilizan con frecuencia lenguaje despectivo, sexista y homofóbico en sus alocuciones y declaraciones públicas,⁵ con frecuencia con la finalidad de desacreditar o humillar a sus oponentes. Como indica Ferrer:

En los discursos políticos o intervenciones de los dirigentes chavistas existe como característica el uso reiterado de adjetivos que combate el movimiento LGTBI, como “pato”, “maricón” o “mariposón”. El régimen aboga por la violencia discursiva para demeritar a sus contrarios, y entre todas las estrategias utilizadas está el matiz del insulto sexual. En el año 2012, Nicolás Maduro fungía como canciller del país, y durante uno de sus discursos tildó a los opositores de “sifrinitos, mariconsones y fascistas”.

Así, si bien la homosexualidad en sí misma y en términos generales no es ilegal en Venezuela, al mismo tiempo sigue siendo uno de los últimos países de América Latina que no reconoce el matrimonio ni ningún tipo de unión civil entre personas del mismo sexo, y permanece en

4 Simons Domínguez, J. M. (2017). Cuestionario LGBTI 2017. Situación actual de Venezuela. Asociación Civil Venezuela Igualitaria.

5 Ferrer, J. (2019). La homofobia como política del Estado venezolano. En Medium. <https://medium.com/@EIDiariodeCCS/la-homofobia-como-pol%C3%ADtica-del-estado-venezolano-d2384dccefb>

el Código Orgánico de Justicia Militar la previsión que penaliza con hasta tres años de prisión al militar que “cometa actos sexuales contra natura”.⁶

Políticas públicas sociales en alimentación y salud

El sistema de seguridad alimentaria en Venezuela es un caso emblemático de tecnosolucionismo y corrupción. La adquisición masiva de máquinas captahuella, que fue la solución encontrada al problema de la escasez alimentaria en Venezuela, realmente fue una oportunidad para otorgar una licitación gigantesca a la empresa Ex-Clé, la misma que se ha hecho cargo de las elecciones venezolanas desde que Smartmatic saliera del juego tras declarar que las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2017 habían sido fraudulentas. Hoy en día, la empresa argentina Ex-Clé maneja implementaciones de tecnología biométrica asociadas a sistemas municipales de recaudación de impuestos, al sistema alimentario y a los sistemas bancarios de las entidades estatales, si bien una proporción importante de las máquinas que representaron el grueso de la inversión del sistema biométrico, para 2018 ya estaban estropeadas y acumulando polvo en cualquier rincón.⁷

Más allá de la ausencia absoluta de evaluaciones o estudios previos respecto a la factibilidad de la implementación de identificación biométrica como respuesta a cualquiera de los problemas que se pretendió enfrentar, lo cierto es que se presentó esta implementación como la respuesta al problema de la escasez.⁸ No solo no se tuvieron en cuenta los factores relacionados con el mantenimiento de los dispositivos, que, como hemos mencionado, llevaría a su rápida caída en el desuso y su reemplazo por otras medidas, sino que tampoco se consideró la necesidad de conexiones estables de energía eléctrica y de acceso a internet para que estos dispositivos pudieran ser utilizados de manera confiable, llevando a que su implementación no fuese consistente ni siquiera en los inicios de la política pública. Así, a través de la adquisición de sistemas tecnológicos se buscó resolver un problema que era fundamentalmente económico y social: la desinversión en agricultura y la política de expropiaciones han sido las causas

6 En Venezuela ser gay es un delito militar. (2016, mayo 21). Fundación Reflejos de Venezuela. <https://www.fundacionreflejosdevenezuela.com/hagamos-un-hecho/exclusiva-estado-homofobico-venezuela-gay-delito-militar/>

7 Hernández, A. (s. f.). Captahuellas: control social al toque de un dedo. Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela. <https://ipysvenezuela.org/el-voto-es-secreto-tus-datos-no/105-2/>

8 Meza, A. (2015, marzo 10). “Captahuellas” para la venta en supermercados venezolanos. El País. https://elpais.com/internacional/2015/03/10/actualidad/1425944901_041677.html

de una crisis alimentaria en la cual 9,3 millones de venezolanos se encuentran en estado de inseguridad alimentaria aguda, una situación en que “la incapacidad de una persona para consumir alimentos pone en peligro inmediato su vida o sus medios de subsistencia”,⁹ y en la que al momento de escribir estas líneas se encuentra un tercio de la población total del país. Así, la implementación del sistema de control alimentario no solo no logró resolver el problema, sino que en varios aspectos lo profundizó.

La imposibilidad de que el sistema funcionara de manera confiable llevó rápidamente al agravamiento de otra de sus fallas de origen: la discrecionalidad de quienes implementan el último tramo del sistema. En el caso de las captahuellas, los cajeros de los supermercados y de las farmacias quedaron a cargo de decidir si la identidad de una persona coincidía con el sistema, funcionarían o no los captahuellas. Desde entonces se presentaron casos en que personas transgénero no pudieron adquirir alimentos a través de los sistemas habilitados a tal efecto, teniendo que recurrir al mercado negro para ello¹⁰ a partir de 2016, cuando entró en vigencia el sistema de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (conocidos por las siglas CLAP), según el que serían los propios vecinos, mediante los llamados consejos comunales, quienes tendrían el poder para administrar la venta y entrega de productos básicos casa por casa. Esto tendrá como resultado que tanto las personas transgénero como las familias homoparentales se encuentren en situación de precariedad, puesto que su no reconocimiento estatal deja en manos de los propios ciudadanos a cargo de los consejos comunales si deciden o no censarlos como familia y permitirles acceder al sistema alimentario.

Tal como hemos señalado en investigaciones anteriores,¹¹ la utilización de mecanismos de reconocimiento biométrico para el acceso a recursos básicos, como alimentos o medicinas, no solamente afecta nuestros derechos esenciales de alimentación y de salud, o nuestro derecho a la privacidad y a ser libres de vigilancia, sino que también perjudica directamente nuestro derecho a la integridad, a la autonomía y a la dignidad. Entre las personas a las cuales entrevistamos para este informe, todas y cada una de ellas manifestaron que tener que pasar por un captahuellas para poder acceder a la compra de productos o insumos básicos

9 Souquett Gil, M. (2020). Venezuela tuvo la cuarta peor crisis alimentaria del mundo en 2019. <https://efectocucuyo.com/salud/venezuela-tuvo-la-cuarta-peor-crisis-alimentaria-del-mundo-en-2019/>

10 Fundación Reflejos de Venezuela. (2016, agosto 2). Ser transgénero y comprar en un supermercado. Fundación Reflejos de Venezuela. <https://www.fundacionreflejosdevenezuela.com/hagamos-un-hecho/transgenero-comprar-supermercado/>

11 Díaz, M. (2018). El cuerpo como dato. Derechos Digitales. https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/cuerpo_DATO.pdf

era profundamente humillante y afectaba su dignidad. Cuando hablamos de personas LGBTIQ+, y de manera más grave en el caso de las personas trans en Venezuela, donde la legislación para protegerles es prácticamente inexistente, no les permite el reconocimiento de su identidad y además se encuentran en un contexto social en el que se ven discriminadas de manera constante, encontramos que esta tecnología resignifica el valor de sus cuerpos y los convierte en cuerpos inválidos, que por ende quedan al margen del sistema y al margen de la sociedad. Esta realidad, más allá de constituirse en el obstáculo primordial para el acceso a cualquier tipo de bien o servicio o a la materialización de un derecho, se convierte en la humillación última de una persona a quien no se le concede siquiera la categoría de persona frente al Estado, pues incluso su derecho básico a la identidad se encuentra en juego. En palabras de la diputada Tamara Adrián, quien es la primera diputada transgénero de Venezuela,

La situación jurídica de la población LGBTIQ+ en Venezuela es de total desamparo; a diferencia de lo que ha ocurrido en casi toda la región, en la que hoy hay derechos iguales. (...) Mientras tanto, Venezuela no avanzó, y no solamente no avanzó sino que retrocedió. (...) Venezuela es prácticamente el único país donde no hay ningún tipo de protección en el espacio público, y sobre todo a nivel escolar y educativo, lo que facilita o produce la deserción escolar y la violencia y discriminación que lleva muchas veces a considerar el suicidio.¹²

Luego del llamado sistema biométrico alimentario se creó el Carnet de la Patria, y con él la Plataforma Patria. El Carnet de la Patria es un documento de identidad que incluye un código QR y que pretende reemplazar a la cédula de identidad como mecanismo primordial de identificación ante el Estado y ante cualquier sistema público.¹³ Este documento está asociado a una billetera digital que está articulada a su vez en el contexto de un sistema estatal de pago electrónico. En este sistema, al cual puede accederse a través de cualquier navegador, quienes tienen el carnet de la patria pueden recibir bonificaciones monetarias por parte del Estado por diversas razones arbitrarias, desde aquellas relacionadas con procesos electorales hasta bonos de protección por la pandemia por COVID-19. Tal como señala Colina,¹⁴ el mecanismo nació

12 Hernández, A. P. (2020, junio 24). Entrevista con Tamara Adrián, primera diputada transgénero de Venezuela. Global Voices. <https://es.globalvoices.org/2020/06/24/entrevista-con-tamara-adrian-primera-diputada-transgenero-de-venezuela/>

13 Ragas, J. (2017). A Starving Revolution: ID Cards and Food Rationing in Bolivarian Venezuela. *Surveillance & Society*, 15(3/4), 590-595. <https://doi.org/10.24908/ss.v15i3/4.6655>

14 Colina, C. (2018, septiembre 27). El carnet tras mis datos. *El Nacional*. https://www.elnacional.com/opinion/columnista/carnet-tras-mis-datos_253366/

como una herramienta de control profundamente vinculada a la identidad política, una raíz de la cual no puede desligarse:

Desde sus inicios, esta tarjeta digital ha sido una herramienta fundamental de control social y cooptación del partido de gobierno (Partido Socialista Unido de Venezuela-PSUV) y del Estado-gobierno: que en este tipo de sistemas políticos se fusionan. Esto se evidencia ya en la primera jornada de registro, si analizamos quienes son las personas convocadas a la carnetización, los espacios utilizados para el proceso y los individuos encargados de administrarlo. El 20 de enero de 2017 el llamamiento incluyó los individuos afiliados al PSUV o adscritos a las organizaciones y movimientos del I Congreso de la Patria, los voceros de los consejos comunales y de las comunas, los beneficiarios de las misiones y los pensionados. El proceso se adelantó a través de unidades móviles y fijas ubicadas en las plazas Bolívar del país, en los nuevos urbanismos y en ciertos establecimientos de las misiones. Para tal fin, se movilizaron 12.000 jóvenes de la juventud del PSUV. Los espacios elegidos están claramente marcados por la ideología y propaganda oficial.

En el contexto del sistema social es un esquema profundamente estratificado que está compuesto por misiones, por comités, por consejos comunales, y que se constituye desde su nacimiento –como señala Colina– como una política de exclusión: desde el momento mismo en que se es carnetizado, el proceso es profundamente político y arbitrario.¹⁵ Aunque fuese implementado para adquirir medicinas y alimentos a precios regulados, se ha utilizado para racionar la gasolina,¹⁶ para forzar a participar en procesos electorales a pesar de que el voto no es obligatorio en Venezuela,¹⁷ para restringir el acceso a las pensiones y también para entregar bonos a manera de recompensa o incentivo en relación con procesos electorales.¹⁸

15 Salmerón, V. (2017, mayo 20). ¿Cómo el Gobierno utiliza la escasez como herramienta política? Prodavinci. <https://historico.prodavinci.com/blogs/como-el-gobierno-utiliza-la-escasez-como-herramienta-politica-por-victor-salmeron/>

16 EFE (Ed.). (2018). Maduro anunció “uso racional” de gasolina mediante el carnet de la patria. El Nacional. https://www.elnacional.com/venezuela/politica/maduro-anuncio-uso-racional-gasolina-mediante-carnet-patria_245929/

17 Sarmiento, M. (2020, julio 26). “Para darnos el Clap nos hicieron justificar por escrito por qué no votamos para la Constituyente”. Crónica Uno. <https://cronica.uno/darnos-clap-nos-hicieron-justificar-constituyente-vecinos/>

18 Romero Martínez, V. (2018, mayo 15). Maduro ratificó bonos para poseedores del carnet de la Patria que voten el 20M. El Universal. <https://www.eluniversal.com/politica/9336/maduro-volvio-ofrecer-bonos-para-poseedores-carnet-patria-voten>

Por otra parte, están comprobadas las carencias en términos de seguridad informática de la base de datos del sistema de este carnet, que ya ha sido hackeado en más de una ocasión, siendo la primera en 2017,¹⁹ cuando el sistema estaba recientemente implementado. Es importante señalar que esta base de datos contiene, al menos en teoría, una cantidad de información gigantesca del usuario, por cuando al momento del registro se pregunta al usuario no solo su nombre y su cédula, su domicilio, su correo electrónico, su número de teléfono, sino la participación en misiones, en eventos, proyectos o misiones del Partido Socialista Unido de Venezuela, o incluso si la persona tiene una mascota o si se ha fracturado un hueso alguna vez.²⁰ Además, el sistema del Carnet de la Patria exige constantemente nueva información cada vez que las personas ingresan al Sistema Patria.²¹

Una segunda y más profunda preocupación con respecto al sistema del carnet de la Patria consiste en el rol que ha jugado la empresa china de telecomunicaciones ZTE. Según investigaciones hechas por la agencia Reuters,²² la misión fundamental del sistema es no solo el rastreo de la entrega de elementos subsidiados y del uso de otros programas de gobierno, sino eventualmente monitorizar a la población y poder rastrear, recompensar y castigar a los ciudadanos de acuerdo con sus comportamientos. Es por esta razón, según Berwick, que la base de datos almacena detalles tan específicos como el historial médico de las personas, su presencia en redes sociales, su participación en eventos electorales y su membresía en partidos políticos. Queda claro, además, que esta sería entonces la razón por la cual se utiliza el sistema para otorgar incentivos que lleven a la adopción de la tarjeta por más personas. En este momento las personas necesitan el carnet para medicamentos, pensiones, cajas de alimentos, gasolina, pero también para obtener bonificaciones que en muchos casos en el contexto de un país donde el salario mínimo mensual de apenas unos pocos dólares pueden contribuir a paliar la extrema pobreza en la cual se encuentra la población objetiva. Del mismo modo, se ha comenzado a exigir el carnet para que los jubilados puedan cobrar en las instituciones bancarias las pensiones del Instituto Nacional de Seguridad Social. Asimismo, los funcionarios públicos enfrentan presiones específicas y más fuertes para carnetizarse,

19 Berwick, A. (2018, noviembre 14). Como ZTE ayuda a Venezuela a implementar un control social al estilo chino. Reuters. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte-es/>

20 Díaz Hernández, M. (2017, marzo 3). El “carnet de la patria” y la insaciable sed de datos del gobierno venezolano. Acceso Libre. <https://acceso-libre.org/2017/03/03/el-carnet-de-la-patria-y-la-insaciable-sed-de-datos-del-gobierno-venezolano/>

21 Actualización de información para los programas de protección social. (2020, febrero 28). Blog del Sistema Patria. <https://blog.patria.org.ve/actualizacion-de-informacion-para-los-programas-de-proteccion-social/>

22 Berwick, 2018. Op. Cit.

como han señalado trabajadores estatales a diversos medios de comunicación, indicando incluso que las oficinas gubernamentales exigen fotografías de los trabajadores al momento de votar, y que estos voten utilizando el carnet y no la cédula de identidad.

En cuanto respecta a las mujeres, si bien históricamente han enfrentado diferencias legales, como la recientemente inaplicada diferencia en la edad para contraer matrimonio, y a pesar de cambios legislativos como la aprobación, la promulgación de la Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en la práctica no solo es endémico el maltrato a la mujer en el país, sino que los femicidios han repuntado en fechas recientes, si bien la ausencia de cifras oficiales impide conocer con plenitud el alcance del problema.²³ Los niveles de pobreza igualmente presentan una marcada diferencia entre hombres y mujeres, puesto que Venezuela es un país matricentral,²⁴ donde la feminización de la pobreza se ve agravada por la situación de mujeres que han sido enfrentadas a programas de ayuda social que constituyen mecanismos de control. Por otra parte, es importante destacar que en el sistema de distribución de alimentos del CLAP las comunidades que organizan esta distribución y en las cuales se basa todo el sistema, funcionan fundamentalmente sobre la base de trabajo no remunerado de mujeres, quienes viéndose en la situación de tener que encontrar alimentos para su familia, le dedican varias horas semanales al sistema de control que las utiliza como mano de obra no remunerada.

Derecho a la identidad

Sumado a lo antedicho, en Venezuela existe una crisis general del sistema identitario que ha vuelto extremadamente difícil obtener y renovar cédulas y pasaportes, lo que también ha contribuido a que las personas se vuelvan hacia el carnet de la patria como el único mecanismo de identificación posible. Por otra parte, a causa de la gigantesca crisis migratoria que afecta particularmente a las mujeres y a las personas LGBTI+, y como consecuencia de la carencia de mecanismos identitarios para poder migrar legalmente, se ha visto agravada la situación

23 Gómez, S. (2020, junio 17). Femicidios en Venezuela: la otra pandemia silenciosa. El Diario. <https://eldiario.com/2020/06/17/femicidios-en-venezuela-la-otra-pandemia-silenciosa/>

24 García, M. J. I. (2019). El derecho a la alimentación y la feminización de la pobreza en Venezuela. En Anales Venezolanos de Nutrición (Vol. 32(1), pp. 33-43). <http://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1087429/art-5.pdf>

de tráfico de personas, en particular de tráfico sexual, de mujeres y personas trans que se encuentran en una situación muy precaria, ante la cual el gobierno venezolano no responde.²⁵

El primer factor a considerar en lo que respecta a los derechos de las personas trans en Venezuela es la ausencia absoluta del derecho de protección a su identidad. Las personas trans en Venezuela no tienen absolutamente ninguna posibilidad de reasignación de género en sus documentos identitarios, como demuestra el caso de la diputada Tamara Adrián, quien desde 2004 espera respuesta de los tribunales de justicia e incluso a pesar de su visibilidad política internacional, no ha logrado que se le reconozca legalmente su identidad de género.

La imposibilidad de contar con documentos de identidad que se correspondan con la identidad de género de la persona afecta en muchos casos las posibilidades de estas de acceder a bienes y servicios y derechos fundamentales. Se han visto casos de maltrato policial donde las personas son detenidas en alcabalas y obligadas a mostrar su cuerpo e incluso a desnudarse para mostrar si “corresponden” o no con la identidad jurídica; nos encontramos con personas que no pueden acceder a la compra de alimentos, por cuanto en las cajas de los supermercados exigen un documento de identidad, sea la cédula o el carnet de la patria, que no se corresponde con la apariencia física de la persona que tienen delante, lo que les impide ser validados ante el sistema.²⁶ Esta agresión del Estado es constante y es sistemática desde los órganos de poder, y se ve sumada a la persistencia ya mencionada de un discurso homofóbico, transfóbico y machista que se replica una y otra vez en los discursos oficiales.

La discrecionalidad del sistema contribuye a profundizar y perpetuar las injusticias sobre las cuales el sistema de distribución de alimentos está basado. Los encargados del CLAP de cada sector son personas de la comunidad que dependiendo de la región del país, del estrato social, del nivel educativo y de su tolerancia o intolerancia individual, pueden tomar decisiones que van más allá de lo que esté contemplado en la ley.

Por otra parte, dado que en Venezuela las parejas del mismo sexo no son reconocidas legalmente, no cuentan con la posibilidad de acceder a documentos que les permitan

25 Beleño, A. A. B., & Santana, V. F. C. (2019). Sujetos en tránsito y sexualidades fronterizas. Derechos de migrantes venezolanos LGBT en el Caribe colombiano. *Trabajo Social*, 21(2), 168-195. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/75258/72947>

26 Buada Blondell, G. (2018, mayo 16). Venezuela en retroceso: Derechos de personas trans siguen siendo vulnerados. Amnistía Internacional Venezuela. <https://www.amnistia.org/ve/blog/2018/05/6176/venezuela-en-retroceso-derechos-de-personas-trans-siguen-siendo-vulnerados>

identificarse como familia, es decir, que les otorguen la posibilidad de acreditar el vínculo que les une para recibir el mismo trato que una familia reconocida legalmente. Si bien en un fallo histórico del 15 de diciembre de 2016, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia reconoció la filiación homoparental en los siguientes términos,

...la protección del Estado a la familia no se circunscribe tan sólo a la madre o padre, así como tampoco se limita al estado civil de éstos, sino que se extiende a quienes ejerzan la jefatura de la familia, esto en virtud, de que la familia es el centro de gravedad de una serie de disposiciones de mayor importancia, las cuales van desde el derecho reconocido al niño y al adolescente de ser criado y educado dentro de tal familia

lo cierto es que esta decisión solo tuvo aplicación al caso específico de la pareja que llevó a cabo el petitorio mediante una acción de amparo constitucional, mientras que el resto de las parejas del mismo sexo en Venezuela, con o sin hijos, continúan sin acceso a reconocimiento legal. Por ende, en la mayoría de los consejos comunales no se les reconoce como pareja y por tanto como familia, y en consecuencia no pueden ser censados para poder acceder a las bolsas de comida que se entregan periódicamente. Por otro lado, y recalcando de nuevo el carácter arbitrario que reviste la ejecución de esta política pública, en algunos consejos comunales ha ocurrido que las personas a cargo deciden censar a las parejas del mismo sexo de manera individual como dos familias, y en consecuencia, estas personas pueden acceder doblemente y por separado al beneficio.

En general, en cuanto a políticas públicas respecto a parejas del mismo sexo y a personas trans, estas no son reconocidas en ningún aspecto del marco normativo, ni en programas políticos o misiones sociales, y en consecuencia, se quedan al margen de la sociedad, perpetuando aún más una discriminación que ya viene dada por la falta de avance social en cuanto a la aceptación de estas personas. En el caso de las personas transgénero, esto reviste una gravedad mayor, puesto que requieren de acceso a cierto tipo de medicamentos de hormonas específicas y que en un contexto de escasez e hiperinflación quedan al margen del sistema de salud porque no pueden acceder a ningún tipo de ayuda del gobierno. En este caso, y en consecuencia, dado el agotamiento de los inventarios de medicinas y de insumos básicos, estos pacientes se encuentran que cada vez es más difícil poder mantener su tratamiento, siendo esta es una de las crisis migratoria,²⁷ porque se encuentran en una situación tan desesperada que tienen que viajar

a Colombia para encontrar sus medicinas, una situación que en ocasiones lleva a la migración incluso bajo condiciones ilegales, dictada por la precariedad que enfrentan en el país.

Tal como señala Puyosa,²⁸ los controles implementados sobre el derecho a la identidad afectan no solo este derecho, sino también la dignidad y la integridad humana de un individuo ya de por sí precarizado:

El lector puede sustituir “certificado de nacimiento” por pasaporte, antecedentes penales o apostilla del título. Es lo mismo. Cada vez que un funcionario en cualquier lugar del mundo le pide a un venezolano un documento que no tiene, que no puede tener porque el Estado venezolano no se lo proporciona, le recuerda que no tiene los derechos inherentes a una nacionalidad. Le recuerda que su identidad fue quebrada.

Esta aseveración, que aplica a todos los venezolanos, sin distingo de género, orientación sexual o estatus migratorio, se hace especialmente patente en el caso de personas vulnerables, y este es el caso de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en Venezuela. Precarizadas, empobrecidas, discriminadas y explotadas, su validez como individuos plenos y sujetos de derecho se ve determinada por concesiones azarosas de un sistema que responde a los veleidosos deseos del poder político.

28 Puyosa, I. (2019). Biopolítica bajo el chavismo. Cuerpos sufrientes, cuerpos desnacionalizados. Cuerpos, despojos, territorios: la vida amenazada. https://www.researchgate.net/profile/Iria_Puyosa2/publication/337471948_Biopolitica_bajo_el_chavismo_Cuerpos_sufrientes_cuerpos_desnacionalizados/links/5dd967ae458515dc2f48c6cc/Biopolitica-bajo-el-chavismo-Cuerpos-sufrientes-cuerpos-desnacionalizados.pdf

Bienestar social, digitalización y el potencial de discriminación durante la pandemia de Covid-19 en Bolivia¹

Jamila Venturini

Agradecemos al equipo de Fundación Internet Bolivia, quienes asesoraron esta investigación, así como a Carlos Olivera, Alex Ojeda Copa y nuestras entrevistadas que prefirieron mantener el anonimato. Agradecemos también a Laura Hernández por su apoyo en la investigación.

Introducción

Al igual que otros países de Latinoamérica, Bolivia ha implementado varias medidas para dar respuesta al avance de la pandemia del Covid-19 desde que se identificaron los primeros casos en el país en marzo de 2020. A nivel tecnológico, estas medidas incluyen la implementación de tecnologías sofisticadas de vigilancia en aeropuertos; el lanzamiento de aplicaciones web y móviles para autoevaluar síntomas y monitorear casos; y la integración de bases de datos para enviar transferencias monetarias en casos de emergencia.

Las inquietudes sobre posibles abusos en el uso de datos son significativas dado el contexto polarizado del país desde las elecciones de 2019 y los casos de persecución a la oposición política por parte del gobierno provisional (León; Arandia & Quiroz, 2020).² Las tensiones políticas involucran a comunidades indígenas que apoyan al ex-presidente Evo Morales y su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), e integrantes de la oposición asociada a valores occidentales. La situación se complejiza aún más debido a la escasez de garantías en funcionamiento en la actualidad,³ un historial de brechas de datos desde el sector público,

-
- 1 Nota de traducción: la conjugación de género en este texto se realiza en femenino (conjugación con “personas”), buscando generar un lenguaje inclusivo como herramienta política de transformación social.
 - 2 León, Cristian; Arandia, Iván; Quiroz, Eliana. “Reporte sobre la situación de los derechos digitales en Bolivia durante COVID-19”, 2020. Véase https://internetbolivia.org/file/2020/11/fd_tecnopandemia.pdf.
 - 3 León, Cristian. “Situación de la Privacidad en Bolivia”, 2020. Véase https://internetbolivia.org/file/2020/05/fd_privacidad_bo_v1.pdf.

y la ausencia de una normativa integral de protección de datos personales, para gobernar la recolección y procesamiento de datos durante y más allá de la pandemia.

Por otro lado, el avance de iniciativas de digitalización en el contexto de programas de protección social alerta sobre posibles consecuencias en términos de discriminación hacia grupos históricamente marginados. A nivel de conectividad y alfabetización digital, el impacto del sexismo estructural en los posibles usos de internet por parte de mujeres (Dubrek García Fernández, 2018)⁴ y la ausencia o precariedad de la conectividad en las comunidades rurales e indígenas afectan cómo estos grupos acceden a información relevante sobre los programas de bienestar (incluyendo las fechas de pagos) o la posibilidad de cuestionar registros erróneos que les impiden recibir las prestaciones sociales que les corresponden. Dado el contexto de la pandemia de Covid-19, esto implica tener que desplazarse a las ciudades para acceder a las necesidades sociales y económicas básicas, poniendo a estas personas y a sus familias en riesgo.

La ausencia de normativas integrales de protección, recolección y procesamiento de datos, incluyendo el intercambio entre entidades públicas y privadas, puede resultar en tratos diferenciados contra las personas beneficiarias de programas de bienestar social, exponiéndolas aún más a brechas de seguridad. Un ejemplo de ello es el acceso indiscriminado que tienen las instituciones financieras a datos sensibles y confidenciales sobre menores, embarazadas y personas con discapacidad, hecho que favorece posibles prácticas discriminatorias que afectan el derecho al libre desarrollo de la personalidad. El uso potencial de estos datos para crear perfiles de consumo y publicidad dirigida, además de generar estadísticas sobre créditos, seguros y empleo, plantea riesgos graves para la población afectada, incluyendo una agudización de prácticas discriminatorias y la situación permanente de marginación.

Este estudio de caso fue desarrollado por Derechos Digitales⁵ con el apoyo de Privacy International⁶ y tiene como objetivo (i) documentar los procesos gubernamentales relacionados con la recolección y uso de datos, además del posible intercambio con sistemas financieros y otras entidades privadas, en el contexto de la respuesta boliviana a la crisis del Covid-19; y

4 Dubrek García Fernández, Carmiña. “Mujeres y ciencia y tecnologías”, 2018. En: Agetic. “Estado de las tecnologías de información y comunicación en el Estado Plurinacional de Bolivia”. Véase: <https://www.agetec.gob.bo/pdf/estadotic/AGETIC-Estado-TIC.pdf>. Véase también: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/PolicyPapers-ConfMinistros-BrechaDigital-ES.pdf>.

5 Véase <https://www.derechosdigitales.org>.

6 Véase <https://www.privacyinternational.org/>.

(ii) plantear problemas e inquietudes relacionadas con la vigilancia y la discriminación, en particular ejercida contra grupos históricamente marginados, a la hora de acceder a derechos sociales y económicos en el contexto de emergencia. Incluye información general sobre los programas de bienestar implementados antes de la pandemia, pero se centra en el periodo entre marzo, cuando se identifican los primeros casos de Covid-19, y octubre de 2020, cuando sale electa la nueva presidencia, poniendo fin al gobierno provisional.

La información ha sido recolectada en constante y directa colaboración con la Fundación Internet Bolivia, una organización boliviana de derechos digitales que trabaja sobre temas como la protección de datos personales y seguridad digital, la democracia y participación digital, la economía digital; y la brecha de equidad y brecha digital.⁷ Además de una revisión bibliográfica y un análisis normativo, la metodología consiste en entrevistas semi-estructuradas con personas que trabajaron en el Estado, personas de la academia e integrantes de la Fundación Internet Bolivia.

El informe se divide en tres partes. En la primera, se hace una introducción al contexto boliviano con relación a la conectividad, el gobierno electrónico, las iniciativas de digitalización, el marco normativo sobre la privacidad, la protección de datos y el acceso a la información, además de un breve resumen sobre las principales iniciativas de bienestar social implementadas antes de la pandemia de Covid-19. En la segunda parte, se hace un resumen general de las respuestas a las emergencias durante la pandemia, con énfasis en los programas de transferencias monetarias implementados y los desafíos resultantes en términos de alcance a los grupos poblacionales más vulnerables y marginados. Finalmente, la tercera parte presenta algunas inquietudes y problemas con respecto a la vigilancia y discriminación tomando como referencia los estándares internacionales de derechos humanos.

Aunque en esta etapa no fue posible documentar casos específicos de discriminación en relación con las iniciativas de digitalización, hemos identificado varios puntos problemáticos que deberían tomar en cuenta quienes participan en la creación de políticas públicas en Bolivia sobre el desarrollo de estrategias digitales para programas de bienestar durante la pandemia, y con vistas al futuro. Instamos a que se siga investigando y profundizando en el análisis, con la participación y colaboración de movimientos sociales y organizaciones que actúan directamente con los grupos afectados.

7 Véase internetbolivia.org/.

Contexto

Acceso a internet

Existen pocos datos sobre el acceso y uso de internet en Bolivia; y los que hay están basados en diferentes conceptos, indicadores y métodos de recolección (Ortuño Yáñez, 2016).⁸ Según la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (Agetic), en 2017, el 67,5% de la población era usuaria de internet (personas de más de 14 años que habían accedido a internet en los 30 días previos a la encuesta).⁹ Datos de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) revelan que en 2020 habían 10.407.690 conexiones de internet, de las cuales 91,9% provenían de dispositivos móviles.¹⁰ En efecto, los dispositivos móviles están disponibles para un 93% de la población, mientras que las computadoras sólo son accesibles para un 42% de ella, y se concentran sobre todo en los estratos socio-económicos más altos de la población en áreas urbanas (Agetic, 2018).¹¹

Se observan significativas brechas digitales generacionales, geográficas, socio-económicas y a nivel de género en relación al acceso a internet y a las tecnologías de información y comunicación (TICs). Según personas expertas en el tema, este escenario refleja inequidades preexistentes (Ortuño Yáñez, 2016). Ortuño Yáñez (2016) señala que las personas de áreas rurales que se identifican como indígenas y que tienen ingresos bajos son las que menos utilizan internet en el país.

En 2017, sólo un 17% de la población rural era usuaria de internet, de la cual, un 3% tenía acceso a una conexión fija de banda ancha (Agetic, 2017). Debido a desafíos estructurales en términos de infraestructura, además de diferencias geográficas, las conexiones de banda ancha son escasas y, en algunas regiones, hasta inexistentes. Por ejemplo, mientras que en las capitales urbanas como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz se concentran un 76,2% de

8 Ortuño Yáñez, Armando. “El acceso y el uso de Internet en Bolivia: antiguas y nuevas desigualdades”, 2016. En: Quiroz Gutiérrez, Eliana (coord.). “Bolivia Digital: 15 miradas acerca de Internet y sociedad en Bolivia”. Véase: <https://www.cis.gob.bo/publicacion/bolivia-digital-15-miradas-acerca-internet-sociedad-bolivia/>.

9 Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnología de Información y Comunicación (Agetic), 2017. Véase: https://agetic.gob.bo/pdf/dia_internet_encuesta.pdf.

10 Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnología de Información y Comunicación (Agetic), 2017. Véase: https://agetic.gob.bo/pdf/dia_internet_encuesta.pdf.

11 Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnología de Información y Comunicación (Agetic), 2017. Véase: https://agetic.gob.bo/pdf/dia_internet_encuesta.pdf.

las conexiones de banda ancha fijas o inalámbricas, en regiones rurales como Beni y Pando sólo suponen un 1,1%.¹² La calidad de la conexión es otro factor a la hora de analizar la brecha digital en Bolivia: la velocidad de las conexiones móviles, forma en que la mayoría de la población se conecta a internet, aún se considera baja en comparación con los países vecinos (Ortuño Yáñez, 2016).

Respecto de la brecha de género, el 51% de las personas que acceden a internet son hombres mientras que el 49% restante son mujeres. Sólo un 9% de mujeres que se dedican al trabajo doméstico tiene acceso a internet (Agetic, 2018). Mientras que un 64% de los hombres utilizan una computadora cinco veces a la semana –lo cual indicaría que su trabajo se relaciona con este uso –, sólo un 36% de las mujeres se encuentra en la misma situación. Del 55% de la población que no usa un computador en ningún día de la semana, 53% son mujeres y 47% hombres. Únicamente en los estratos socio-económicos más altos y bajos de la población boliviana, se iguala el porcentaje de mujeres y hombres que no tienen acceso a computadoras: en el primer caso representa un 9% (estrato más alto) y en el segundo 86% (estrato más bajo) (Agetic, 2018). En los demás estratos (medio alto, medio y medio bajo), las mujeres tienen menos acceso a las computadoras que los hombres. El analfabetismo digital es mayor entre (i) mujeres, (ii) personas con menos ingresos y (iii) mayores de 45 años (Agetic, 2018).

El uso de servicios bancarios en línea y de comercio electrónico aún es reducido en el país, así como el uso de servicios de comercio electrónico (Agetic, 2017), que representa un 10% del total de usuarias (Agetic, 2018). Entre las razones identificadas para no comprar productos en línea está no tener una tarjeta de crédito o débito (22%).

El acceso limitado a internet afecta el uso de servicios digitales por parte de la población boliviana. Sin embargo, eso no ha impedido al gobierno invertir en iniciativas de gobierno electrónico y digitalización del sector público en la última década.

Gobierno electrónico y ciudadanía digital

En la última década, se han implementado varias iniciativas para superar la brecha digital en Bolivia, incluyendo el lanzamiento de un satélite para atender a poblaciones rurales y la inclusión de las telecomunicaciones como derecho protegido por la Constitución. Al mismo

12 Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnología de Información y Comunicación (Agetic), 2018. Véase: <https://www.agic.gob.bo/pdf/estadotic/AGETIC-Estado-TIC.pdf>.

tiempo, la relación cercana entre el gobierno y movimientos sociales, particularmente con la comunidad de software libre (Gómez Téllez, 2016),¹³ facilitó el desarrollo de una perspectiva de soberanía tecnológica en políticas de TICs y un intento de fomentar soluciones de innovación abierta en el sector público.

Algunas iniciativas en este sentido son una ‘nube soberana’, desarrollada con el propósito de brindar servicios a varias instituciones públicas;¹⁴ un plan para implementar software libre y estándares abiertos a nivel público; y la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (Agetic), en 2015, por el Decreto Supremo número 2.514.¹⁵ Agetic es responsable por (i) desarrollar y coordinar planes y estrategias sobre el gobierno electrónico y TICs para entidades públicas, además de asistirles en su implementación, (ii) desarrollar y proponer orientación técnica en la implementación de infraestructura tecnológica para entidades públicas, (iii) evaluar la calidad y eficiencia de las iniciativas de gobierno electrónico, (v) ofrecer servicios de TICs para la implementación de iniciativas de gobierno electrónico, entre otros.¹⁶ También se encarga de la coordinación con instituciones públicas para implementar servicios de interoperabilidad y definir qué datos e información debería estar disponible para las iniciativas de gobierno electrónico. Posteriormente, la Agetic también adquirió la responsabilidad de implementar las credenciales de Ciudadanía Digital, y definir los estándares técnicos para el registro de tales credenciales.

La Ley de Ciudadanía Digital fue aprobada en 2018 para facilitar “el ejercicio de derechos y deberes a través del uso de tecnologías de información y comunicación en la interacción de las personas con las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos delegados por el Estado”.¹⁷ Obliga a las instituciones públicas y privadas que ofrecen

13 Gómez Téllez, Noelia. “Historia de Internet en Bolivia”, 2016. In: Quiroz Gutiérrez, Eliana (coord.). “Bolivia Digital: 15 miradas acerca de Internet y sociedad en Bolivia”. Véase: <https://www.cis.gob.bo/publicacion/bolivia-digital-15-miradas-acerca-internet-sociedad-bolivia/>.

14 La nube soberana para almacenar y procesar información gubernamental se lanzó en 2019. El proyecto se propuso en 2015 tras un gran ataque informático que afectó a los sitios web del Estado en el contexto de una disputa entre Bolivia y Chile por el acceso al océano Pacífico. Keane, Jonathan. “Bolivia proposes ‘sovereign cloud’ to secure data”, 2015. Véase: <https://www.idgconnect.com/article/3578109/bolivia-proposes-sovereign-cloud-to-secure-data.html>.

15 Véase: https://www.cgii.gob.bo/sites/default/files/2017-04/decreto_2514.pdf.

16 Para una lista completa de las responsabilidades de Agetic, véase: https://www.cgii.gob.bo/sites/default/files/2017-04/decreto_2514.pdf.

17 Véase: <https://digital.gob.bo/2019/05/ley-de-ciudadania-digital-1080/>.

servicios públicos compartir los datos generados para la ciudadanía digital de una manera interoperable.

La ley sanciona el uso indebido de datos e información por la ciudadanía (incluyendo suplantación de identidad, cambio y venta de credenciales) y por las funcionarias del Estado. En el último caso, determina que los datos personales generados a través de la ciudadanía digital y la plataforma de interoperabilidad sólo pueden utilizarse para los fines establecidos en las normativas aplicables. Ésta es la única medida de protección de datos prevista por esta ley.

La Agetic puede registrar credenciales o habilitar otras instituciones para hacerlo o utilizar los mecanismos de la ciudadanía digital. Aunque dichas entidades son responsables por cualquier daño provocado por el uso de la ciudadanía digital, por el mal uso del sistema o pérdida de información, el proceso de habilitación no parece incluir la necesidad de instituciones interesadas en cumplir con ningún estándar de seguridad digital.¹⁸ Los Términos y Condiciones de Uso de Credenciales de Ciudadanía Digital informan que Agetic no se responsabiliza por daños causados por vulnerabilidades de seguridad en sus sistemas o comunicaciones. Ellos tampoco detallan las medidas de seguridad adoptadas para prevenir brechas o vulnerabilidades, pero informan que Agetic puede entregar información a autoridades competentes sobre la validación de transacciones de información a través de los mecanismos de ciudadanía digital.¹⁹

Durante la pandemia de Covid-19, Agetic ha revisado sus estándares técnicos para habilitar el registro remoto de credenciales. En este caso, la validación de identidad puede realizarse a través de una videollamada u otros métodos establecidos por las autoridades de registro. Se necesita un número válido de identificación, un número telefónico móvil y una cuenta de correo electrónico para registrarse. La ciudadanía digital no es obligatoria y las personas puede dejar de usarla en cualquier momento. Sin embargo, en esos casos no existe ninguna información sobre qué se hace con los datos recolectados durante el tiempo activo de las credenciales.

Expertas locales señalan que la ciudadanía digital, al igual que otras políticas de TICs, ha sido implementada de manera deficiente debido a desafíos de infraestructura y culturales, que incluyen una poca disposición de las autoridades y funcionarias públicas en compartir las

18 Véase la Resolución Administrativa sobre Ciudadanía Digital de Agetic, <https://www.gob.bo/ciudadania/documentos>.

19 Véase: <https://www.gob.bo/ciudadania/terminos-condiciones>.

bases de datos bajo su responsabilidad, así como una mentalidad de que la información pública pertenece a las instituciones (Gómez Téllez, 2016).²⁰ A pesar de las obligaciones existentes, sólo entre el 3 y 5% de los sistemas públicos serían interoperables, y varios documentos están digitalizados en imágenes o formato PDF, dificultando la extracción y análisis de información (Carlos Olivera, 2020, comunicación personal). Los servicios accesibles digitalmente todavía son limitados²¹ y existe poca información sobre el registro por parte de la población.

Al mismo tiempo, los requisitos de interoperabilidad y acceso compartido, junto con un nivel bajo de seguridad y estándares de protección de datos, suscitan serias preocupaciones sobre el uso indebido de datos ciudadanos por parte de entidades públicas y privadas, en particular en un momento de crisis política. La ausencia de mecanismos transparentes que permitan el control ciudadano y una autoridad competente centralizada con la capacidad de supervisar las operaciones de la ciudadanía digital complejiza aún más este escenario. No existen garantías de que los intercambios de datos en el contexto de la ciudadanía digital y más allá cumplan los principios de necesidad y proporcionalidad.

Carlos Olivera (2020, comunicación personal), ex-director de Agetic, comparte un ejemplo preocupante sobre cómo funciona esto en la práctica. Hasta su gestión, miembros de la Agencia eran capaces de realizar búsquedas directas en bases de datos del registro de identidad controladas por el Servicio General de Identificación Personal (Segip) para el cual desarrolla sistemas de gobierno electrónico y ciudadanía digital. Al considerarse innecesario para el funcionamiento de los sistemas, esto se revisó en los términos del nuevo acuerdo entre ambas instituciones.

Recolección de datos biométricos

La identificación nacional en Bolivia incluye el registro de datos biométricos como la huella dactilar y el reconocimiento facial para personas mayores de 12 años. Todos los datos de identificación se almacenan en una base de datos que se encuentra bajo la responsabilidad del servicio de identificación (Segip) e incluyen la siguiente información: datos biométricos de huella dactilar y reconocimiento facial, datos del certificado de nacimiento (nombre, apellidos, fecha de nacimiento, etc.), datos sobre estatus marital del certificado de matrimonio

20 Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnología de Información y Comunicación (Agetic), 2018. Véase: <https://www.agic.gob.bo/pdf/estadotic/AGETIC-Estado-TIC.pdf>.

21 Véase: <https://www.gob.bo/ciudadania/servicios>.

(si aplica), información de situación profesional, datos de afiliación (para menores de 18 años), datos del certificado de servicio militar (si aplica) e información declarada por las solicitantes (ocupación, identidad cultural, dirección actual, número telefónico, nombres de familiares).

La regulación de Segip sobre el registro único de identificación personal establece que la información de identificación contenida en las bases de datos y certificados son confidenciales salvo en caso de petición expresa por parte de autoridades judiciales y fiscales.²² Según la ley que creó Segip, la confidencialidad es uno de sus principios, junto con la seguridad – entendida como la garantía de inviolabilidad de la identidad a través de mecanismos adecuados y confiables. También establece que las funcionaras públicas tienen prohibido modificar, eliminar o compartir datos de identificación.

El Servicio de Registro Civil (Sereci), responsable del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, también recolecta datos biométricos. La entidad depende del Órgano Electoral Plurinacional y compila datos biométricos de todas las personas mayores de 18 años para fines electorales.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo BID, tanto el Segip y el Sereci ofrecen servicios de autenticación y validación a entidades públicas y privadas, a través de acuerdos directos que determinan los tipos de datos disponibles y, al menos en el caso del sistema de Segip, los criterios de uso de la información. En el caso del Sereci, una tasa es cobrada a instituciones privadas por el servicio.²³

Carlos Olivera (2020, comunicación personal), ex-director de Agetic, explica que los sistemas de Segip y Sereci que procesan datos biométricos son incompatibles, y que ambas entidades tienen sus propias reglas para procesar estos datos.

Acceso a la información, privacidad y protección de datos

Bolivia ha ratificado, entre otros tratados de derechos humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual incluye la protección de los derechos de libertad de expresión y

22 Véase: <https://www.segip.gob.bo/wp-content/uploads/2016/07/REGLAMENTO-DEL-REGISTRO-UNICO-DE-IDENTIFICACION-PERSONAL-LO-%C3%9ALTIMO-ENERO-2018.pdf>

23 Calderón, Stefania. “Registros Civiles y Oficinas de Identificación: análisis y fichas de país”, 2019. Véase: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Registros_civiles_y_oficinas_de_identificaci%C3%B3n_an%C3%A1lisis_y_fichas_de_pa%C3%ADs_es.pdf

acceso a la información y de privacidad. Del mismo modo, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia²⁴ aprobada en 2009 garantiza el derecho a la comunicación y a la información, como parte del derecho a la libertad de expresión.

Aunque formalmente exista una normativa sobre acceso a la información con obligaciones hacia las instituciones públicas,²⁵ organizaciones como la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información consideran que ella no está implementada en su totalidad.²⁶ Al mismo tiempo, mientras que la Ley de Ciudadanía Digital indica que busca facilitar el ejercicio de la participación pública, el control ciudadano y el acceso a la información, la ausencia de procedimientos claros y unificados para dar acceso a solicitudes de información impide que esto sea una realidad, tanto para la ciudadanía digital conectada, como para la población en general. En cuanto a la participación pública, aunque se han implementado procesos de consulta digital en los últimos años, no queda claro cómo se toman en cuenta las aportaciones de la ciudadanía a la hora de elaborar políticas, como señala Noelia Gómez Téllez (2016) en su análisis de las iniciativas de gobierno electrónico.

Por otro lado, la Constitución también garantiza el derecho a la privacidad, intimidad, honor, imagen y dignidad (Toro, 2016).²⁷ De hecho, las medidas existentes de protección de datos derivan del derecho constitucional a la privacidad y de la jurisprudencia relacionada a la autodeterminación informativa, que están dispersas en distintas normas (León Coronado, 2020).²⁸ Junto con la ausencia de una autoridad de protección de datos con capacidad de supervisar procesos de digitalización, interoperabilidad y transferencia de datos, la fragmentación del marco normativo aplicable en la materia complejiza su implementación a nivel público y privado, dificultando aún más que las personas, en tanto titulares de datos, comprendan y ejerciten sus derechos.

24 Véase: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.

25 Véase: http://www.planificacion.gob.bo/uploads/normativa/decreto_supremo_28168.pdf.

26 Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. “Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria”, 2020. Véase: http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/2020/05/Estudio-regional_-AIP-en-contexto-de-emergencia-sanitaria-final.pdf.

27 Toro, Sergio. “La revolución tecnológica de Internet y la necesidad de generar derecho”, 2016. In: Quiroz Gutiérrez, Eliana (coord.). “Bolivia Digital: 15 miradas acerca de Internet y sociedad en Bolivia”. Véase: <https://www.cis.gob.bo/publicacion/bolivia-digital-15-miradas-acerca-internet-sociedad-bolivia/>.

28 León Coronado, Cristian. “Situación de la Privacidad en Bolivia”, 2020. Véase: https://internetbolivia.org/file/2020/05/fd_privacidad_bo_v1.pdf.

Algunos derechos de protección de datos se garantizan por la disposición constitucional del *habeas data*, también conocido como Acción de Protección de Privacidad (Toro, 2016), un tipo de acción legal común en los países de Latinoamérica que habilita a las personas a acceder y rectificar la información personal que retienen sobre ellas en las bases de datos públicas. Según León Coronado (2020), se trata más de un mecanismo reactivo que protectivo en la medida que sólo se puede activar cuando una persona cree que le están impidiendo, de manera ilegal, acceder, oponerse, eliminar o rectificar datos sobre ella o cuando existe una amenaza o violación a su derecho de privacidad, imagen, honor y reputación.

Aparte de las medidas ya mencionadas en la normativa Segip, se pueden encontrar otras normas de protección de datos en la legislación electoral y la ley de telecomunicaciones.

Programas de bienestar social

Como parte de su Plan Nacional de Desarrollo,²⁹ Bolivia creó en 2007 un Programa Nacional para la Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario con los objetivos de (i) erradicar la pobreza, la vulnerabilidad y los riesgos que enfrentan las personas, familias y comunidades, (ii) contribuir a fortalecer los derechos y capacidades de la población y (iii) fortalecer un modelo comunitario basado tanto en los valores de control ciudadano directo y transparencia, como en las prácticas organizacionales y las identidades culturales-territoriales de las poblaciones locales (Udape, 2015).³⁰ Desde entonces, se han implementado varios programas con diferentes modelos. Los más relevantes al contexto de Covid-19 son: el programa de transferencia monetaria condicionada Bono Juana Azurduy, dedicado a las mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 2 años; las pensiones universales no contributivas para personas mayores de 60 años (Renta Dignidad) y para personas con discapacidad grave (Renta Solidaria).

Pensiones universales

Los impactos de las pensiones universales en la reducción de la pobreza en una población con tasas altas de informalidad son significativos. Según un estudio desarrollado en 2016 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Renta Dignidad implicó una reducción de la tasa de pobreza en un 14% a nivel doméstico y ha asegurado los ingresos y el consumo de

29 Véase: http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/29272_ds.pdf.

30 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), 2015. Véase: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/bono_juana_azurduy.pdf.

las personas beneficiarias, reducido el trabajo infantil e incrementado la matrícula escolar. En los hogares que reciben esta prestación social, el trabajo infantil ha disminuido un 50% y la matrícula escolar aumentado en casi un 100%.³¹ El programa se financia con los ingresos generados por los impuestos de la producción de petróleo y gas, además de los dividendos de empresas estatales.

Para ser implementado, Renta Dignidad³² tuvo que promover una campaña de registro masivo para las personas sin identificación. Se recolectaron datos biométricos como huellas dactilares en este proceso y, según el mismo estudio de la OIT la base de datos centralizada de beneficiarias puede accederse desde cualquier parte del país, permitiendo a las beneficiarias recolectar sus pensiones en cualquier parte. Los pagos se realizan a través de puntos de pago de instituciones financieras y de las Fuerzas Armadas, especialmente en el caso de áreas remotas, lo cual implica que estas entidades también tienen acceso a las bases de datos de las beneficiarias.

El programa Renta Solidaria fue creado en 2017 por la Ley n. 977 para ofrecer una pensión mensual a las personas afectadas por discapacidades graves y muy graves. Para acceder al beneficio es necesario un registro en el Ministerio de Salud y Deportes (Decreto Supremo n. 4.288)³³ y la inclusión en una base de datos accesible a nivel municipal para su validación.

Programas de transferencia monetaria condicionada

Los principales programas de transferencia monetaria condicionada en Bolivia son el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy. El Bono Juancito Pinto fue establecido en 2006 a través del Decreto Supremo 28.899, con el objetivo de fomentar el acceso a la educación.³⁴ Para aplicar a esta prestación anual, los niños, niñas y adolescentes matriculados en escuelas públicas tienen que certificar su asistencia con el profesorado. Es uno de los programas de

31 Durán-Valverde, Fabio; Barbero, Tomas. "Universal Social Protection: Universal Pensions in Bolivia", 2016. Véase: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53949>

32 Véase: https://www.sissub.com.bo/images/docs/gestion2007/leyes/BO-L-3791_opt.pdf.

33 Véase: <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4288.doc.pdf>.

34 Véase: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N2899.html>.

transferencia monetaria condicionada más recientes implementados en Latinoamérica en materia de educación (Aguilar Pacajes, 2014).³⁵

El programa está bajo la administración del Ministerio de Educación y se financia a través de los ingresos generados por la producción de petróleo y gas, además de los dividendos de empresas estatales. Según una evaluación desarrollada en 2014,³⁶ ha tenido un impacto positivo en los índices educativos, especialmente en la promoción escolar de niñas en la educación primaria.

El programa Bono Juana Azurduy fue implementado por primera vez en 2009 a través del Decreto Supremo n. 66.³⁷ Los fondos del programa incluyen tanto fuentes nacionales como préstamos internacionales del Banco Mundial y el BID (Udape, 2015).

El programa es administrado por el Ministerio de Salud y Deportes³⁸ y ofrece pagos para mujeres embarazadas después de cada uno de sus controles prenatales, siempre que den a luz en una institución de salud oficial y – a cada dos meses – tras cada control de salud del bebé hasta que cumpla los 2 años. Su objetivo es garantizar el acceso a la salud y reducir el índice nacional de mortandad materna e infantil, además del índice de desnutrición infantil. Entre los requisitos para participar se encuentra la asistencia a los controles médicos, el cumplimiento con el calendario de vacunas y la participación en actividades educativas fomentadas por los centros de salud (Udape, 2015). Todas las mujeres y niños y niñas que no tienen seguro médico pueden recibir el beneficio, independientemente de sus condiciones socio-económicas. Las mujeres menores de 18 años deben indicar una persona mayor de edad para recibir los pagos de la prestación.

Los registros y controles se realizan por profesionales de la salud a nivel municipal. Ellas son responsables de introducir los datos de las beneficiarias en el sistema que valida su derecho

35 Aguilar Pacajes, Hernán. “Evaluación de impacto del ‘Bono Juancito Pinto’ en Bolivia”, 2014. Véase: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2_Bono_Juancito_Pinto.pdf.

36 Aguilar Pacajes, Hernán. “Evaluación de impacto del ‘Bono Juancito Pinto’ en Bolivia”, 2014. Véase: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2_Bono_Juancito_Pinto.pdf.

37 Véase: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N66.html>.

38 In Bolivia there isn't a centralized entity responsible for administrating all social welfare programs, each one is under the responsibility of a specific ministry. World Bank, 2019. Véase: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/392121561966024862/pdf/Social-Registries-Assessment-Tool-Platform-of-Integrated-Registry-for-Social-Programs-of-the-Plurinational-State-of-Bolivia-PREGIPS.pdf>.

a recibir la prestación. Se habilitan los pagos cuando las autoridades departamentales y nacionales verifican que se han cumplido los requisitos establecidos y comparten una lista de beneficiarias con las instituciones financieras. Ellas deberán verificar las identidades de las beneficiarias, registrar los pagos y entregar los valores correspondientes junto con un recibo.

Como el proceso de validación implica la intervención de personas a diferentes niveles, los pagos pueden demorar hasta tres meses. Ya que las peticiones de la prestación después de cada control médico tienen que realizarse siempre en la misma institución de salud donde se realizó el registro, cualquier cambio de domicilio puede complicar la recepción de la prestación.³⁹ Sólo mujeres con acceso a una aplicación móvil lanzada recientemente tienen la posibilidad de recibir notificaciones sobre la disponibilidad de su pago en instituciones financieras.⁴⁰ De lo contrario, deben verificarlo en persona, algo que puede representar dificultades para aquellas que vivan en regiones remotas o que hayan cambiado de domicilio.

Hasta 2021, al menos un 13,1% de las mujeres desconocían este programa y hasta 2015, sólo 34% de las mujeres embarazadas en el país estaban registradas para recibir el Bono (Udape, 2015). Los principales obstáculos identificados para el acceso en áreas rurales incluían la falta de información y temas relacionados con la documentación requerida para registrarse. En las zonas urbanas, la falta de información también representaba un obstáculo para las mujeres, además del tiempo excesivo requerido para los procedimientos. En una evaluación hecha por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape), también se observa una brecha entre la suscripción al programa y el acceso eficiente a las transferencias monetarias, probablemente debido al incumplimiento de las condiciones exigidas.

Otros desafíos del programa tienen que ver con la gestión de datos a distintos niveles: municipal, departamental y nacional. El hecho de que profesionales de salud tienen que realizar los registros a mano y, según informantes locales, que el sistema no es interoperable con la base de datos de identificación nacional, los errores de entrada – como errores de escritura– generan retrasos en los pagos. Los errores sólo se detectan al final del proceso cuando las beneficiarias van a la institución financiera, presentan su documento de

39 El manual de operaciones del programa explica que las mujeres que cambian su domicilio deben notificar a las instituciones de salud antes de irse y sólo en casos que el cambio de domicilio es definitivo el centro de atención de salud actualizará el registro. Véase: <https://www.bja.gob.bo/images/gmapfp/documentsPDF/REGLAMENTO%20OPERATIVO%20DEL%20BONO%20JUANA%20AZURDUY.pdf>.

40 Véase: <https://www.bja.gob.bo/index.php/prensa/105-descarga-gratis-esta-aplicacion-en-tu-celular-y-consulta-el-estado-de-tus-pagos>

identificación nacional para recibir su prestación y son informadas de que no aparecen en la lista.

Los pagos pueden ser suspendidos debido a errores en la información y sólo se reactivan una vez que se actualizan los datos. Sin embargo, no existe un procedimiento específico para actualizar o corregir datos personales en el marco del programa. Las beneficiarias son responsables por acudir a la institución de salud donde se registraron por primera vez para verificar y corregir su información, lo cual presenta dificultades particulares para las mujeres que viven en áreas remotas o han cambiado de domicilio.⁴¹

Otro punto a destacar es que la información se comparte con instituciones financieras públicas y privadas.⁴² Una empresa intermediaria es responsable de enviar la lista de beneficiarias a las instituciones y registrar los pagos procesados. Aunque esto puede considerarse necesario para la eficacia del programa, ante la ausencia de lineamientos claros sobre el procesamiento de datos, puede dar pie a abusos en la medida que se revelan datos confidenciales y personales de las beneficiarias, como su estado de embarazo o el hecho de que tienen hijas menores de 2 años.

Según el manual de operaciones del Bono Juana Azurduy, las autoridades municipales y profesionales de la salud a cargo del programa son responsables del uso correcto de la información y de su protección.⁴³ El manual no contiene detalles sobre cómo debería tratarse la información o los estándares de seguridad implementados para transferir la información entre las instituciones involucradas en el programa. Dice que la información se transfiere a las autoridades nacionales a través de internet y que las listas de pago se envían de “forma magnética con la seguridad correspondiente” a la empresa que brinda servicios tecnológicos para activar los pagos en las instituciones financieras.

41 Véase: <https://www.bja.gob.bo/images/gmapfp/documentsPDF/REGLAMENTO%20OPERATIVO%20DEL%20BONO%20JUANA%20AZURDUY.pdf>.

42 Una lista de instituciones financieras autorizadas para realizar pagos está disponible aquí: <https://www.bja.gob.bo/index.php/el-bono/entidades-financieras-para-el-pago-del-bono-juana-azurduy-a-nivel-nacional>.

43 Véase: <https://www.bja.gob.bo/images/gmapfp/documentsPDF/REGLAMENTO%20OPERATIVO%20DEL%20BONO%20JUANA%20AZURDUY.pdf>

En 2011, Bolivia recibió un préstamo del BID para crear una plataforma unificada con información sobre las beneficiarias de programas de bienestar social, incluyendo tanto el registro de personas que actualmente participan en programas existentes (Registro de Beneficiarios), como de potenciales beneficiarias (Registro Social), que se registrarían de manera masiva (Banco Mundial, 2019).⁴⁴ La Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales del Estado Plurinacional de Bolivia (Pregips) se creó formalmente según la Ley n. 777 (2016) como parte del Sistema de Planificación Integral del Estado. Sus objetivos son los siguientes: (i) registrar programas sociales y económicos y sus beneficiarias; (ii) identificar futuras beneficiarias y (iii) ser un instrumento de planificación y coordinación informada para políticas y programas de reducción de pobreza.

La administración de los programas sociales tiene la obligación por ley de compartir información con la Plataforma e implementar una Ficha de Caracterización Socioeconómica (FCS) única con datos recolectados de las beneficiarias. Según el Decreto Supremo n. 2786,⁴⁵ las FCSs se utilizarán para construir un Índice de la Caracterización Socioeconómica de los hogares, que serviría de guía para la priorización de beneficiarias de programas de bienestar social.

Según el Banco Mundial (2019), el gobierno boliviano concibe el Pregips como una herramienta potencial de análisis para los programas, pero no como un sistema que centralizaría los procesos de verificación de elegibilidad, admisión o registro de las beneficiarias. En todo caso, hasta el 2019 no ha habido mucho avance al respecto:

En cuanto Registro Social, PREGIPS ha organizado un masivo en 2015 donde se registraron datos completos de 250 mil hogares (menos de 10% del número total de hogares en el país –3.346.800). [...] En cuanto Registro de Beneficiarios, PREGIPS recibió hasta noviembre 2018 datos de 88 mil beneficiarios de cuatro programas sociales (Plan de Generación de Empleo, Agencia Estatal de Vivienda, Bono de Discapacidad y Desarrollo Infantil Temprano). (Banco Mundial, 2019).

44 Banco Mundial, 2019. “Herramienta de Evaluación de Registros Sociales: Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales del Estado Plurinacional de Bolivia (PREGIPS)”, 2019. Véase: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/404561561971962868/pdf/Herramienta-de-Evaluaci%C3%B3n-de-Registros-Sociales-Plataforma-de-Registro-Integrado-de-Programas-Sociales-del-Estado-Plurinacional-de-Bolivia-PREGIPS.pdf>

45 Véase Decreto Supremo n. 2786: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N2783.html>.

Las dificultades identificadas por las personas trabajando en los programas de bienestar social a la hora de compartir información con Pregips ilustra los desafíos generales que enfrenta el sector público boliviano con las iniciativas de digitalización, a pesar de las obligaciones normativas establecidas en la última década. Entre las dificultades, se encuentra la falta de funcionarias especializadas, sistemas que no están computarizados y problemas a la hora de generar los formatos de datos necesarios (Banco Mundial, 2019). La evaluación del Banco Mundial también identifica una resistencia en la implementación de la FCS:

Afirman que no tienen personal capacitado para llenarla pues es extensa, con preguntas muy específicas y diferentes de las que los programas necesitan saber sobre sus beneficiarios. Otro problema es que la FCS y las fichas de registro de los programas no tienen la misma unidad de recolección de datos. Mientras PREGIPS registra el hogar, todos los programas registran información sobre beneficiarios específicamente. (Banco Mundial, 2019)

Respuesta de emergencia a la pandemia por Covid-19

La respuesta al avance de la pandemia de Covid-19 en 2020 estuvo a cargo, principalmente, del gobierno provisional dirigido por Jeanine Áñez, integrante de la oposición que se convirtió en presidenta tras la fuerte crisis política que llevó a Evo Morales a renunciar al cargo y abandonar el país en noviembre de 2019. Al anularse las elecciones presidenciales de 2019 debido a alegaciones de fraude, el gobierno provisional fue responsable de dirigir el nuevo proceso electoral que finalmente tuvo lugar en octubre 2020.

La intención de Áñez de presentarse como candidata incrementó la polarización política en el país, y constituye un factor coyuntural a tomarse en cuenta a la hora de analizar las medidas adoptadas para responder al avance de Covid-19, en particular en relación con la protección social. Por un lado, había un interés en adquirir popularidad entre las personas votantes; por otro lado, existían pruebas fehacientes de la persecución contra personas partidarias del MAS por parte de las autoridades gubernamentales, facilitada por el acceso indebido a la información que tenían las autoridades policiales y los servicios de inteligencia (León; Arandia & Quiroz, 2020).

Los primeros dos casos de Covid-19 en Bolivia se registraron el 10 de marzo de 2020. Para diciembre, el país tenía casi 150.000 casos registrados y 9.029 casos de muerte, según la

Universidad John Hopkins.⁴⁶ La respuesta oficial se inició con una declaración de Estado de Emergencia y una cuarentena nacional el 17 de Marzo, estableciendo una serie de medidas para contener la propagación del virus.⁴⁷ Posteriormente, se implementaron iniciativas para ofrecer créditos a pequeñas y medianas empresas para apoyar los costes laborales durante la cuarentena (Decreto Supremo n. 4.216), para garantizar a grupos vulnerables el acceso a servicios básicos como el agua y la electricidad (Decreto Supremo n. 4.197 y 4.200)⁴⁸ y para prohibir la interrupción de servicios de telecomunicaciones (Decreto Supremo n. 4.206).⁴⁹ Adicionalmente, se anunciaron varias transferencias monetarias de emergencia para mitigar los efectos socio-económicos de las medidas de aislamiento.⁵⁰ Se establecieron acuerdos con instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (IMF) y el BID para facilitar la atención a poblaciones vulnerables.

Uso de tecnologías

Al igual que en otros países, las tecnologías formaron parte de la estrategia nacional para prevenir la propagación del coronavirus. Rápidamente se lanzó un portal llamado Bolivia Segura para brindar información confiable a la población, estadísticas sobre la evolución de los casos y pruebas de autoevaluación. Las funcionalidades de Bolivia Segura han cambiado en varias ocasiones, y la información disponible a través del sitio web ha variado mes a mes.

También se lanzó la aplicación móvil Bolivia Segura en abril de 2020, que integró la autoevaluación y otras funcionalidades. Se requiere un número de identificación para registrarse y se cruza la información con la base de datos de Segip para la validación. El sistema también ofrece autenticación biométrica a través de huellas dactilares, y la posibilidad de utilizar información de geolocalización para enviar notificaciones sobre cuando una persona está expuesta a riesgos de contagio según el lugar en que está en un determinado momento. Además, se recolectan datos sobre síntomas. Esta información se almacena en los servidores

46 Véase: <https://coronavirus.jhu.edu/region/bolivia>.

47 Véase Decreto Supremo n. 4.196: <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4196.doc.pdf>.

48 Véase: <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4197.doc.pdf> y <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4200.doc.pdf>.

49 Véase: <https://www.boliviasegura.gob.bo/archivos/4206.doc.pdf>.

50 Una lista de todas las medidas adoptadas durante la pandemia Covid-19 en diferentes áreas: <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=BOL>.

de Agetic bajo la responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones⁵¹ y puede ser accedida por terceros para “fines lícitos”, según los Términos de Servicio del aplicativo. No se detallan medidas de seguridad sobre cómo se protegerán los datos personales de las usuarias ante brechas de seguridad y mal uso. Se encontraron evidencias de que la aplicación intercambia datos con el sistema para vigilancia epidemiológica del Ministerio de Salud.⁵²

Diversas aplicaciones móviles fueron lanzadas por departamentos, municipalidades y hasta las empresas privadas brindaron soluciones independientes.⁵³ Hubo poca adhesión a estas soluciones, al igual que en otros países de Latinoamérica. En el caso de Bolivia Segura, menos de un 0,5% de la población descargó la aplicación de la Google Play Store. Esto puede deberse a una falta de campañas públicas incentivando su uso (especialmente en el caso de Bolivia Segura) y a desafíos estructurales con relación al acceso a internet, y a las TICs en general.

Se realizaron anuncios sobre el uso de un sistema de inteligencia artificial brindado por la empresa china Huawei en algunos hospitales para automatizar la detección de Covid-19 en pacientes⁵⁴ y la instalación de cámaras de detección de fiebre en los aeropuertos.⁵⁵ El tipo de información recolectado y compartido con terceros en la implementación de dichas tecnologías suscita muchas preocupaciones, sobre todo en un país que aún carece de un marco unificado de protección de datos.

Sin embargo, mientras el uso de soluciones de tecnología avanzada no parece haber sido masivo, el país enfrentaba desafíos más grandes. Según Carlos Olivera, ex-director de Agetic, el sistema nacional de salud aún no está completamente digitalizado y los procesos para compartir información sobre casos de Covid-19 de modo a ofrecer respuestas coordinadas eran precarios. En sus palabras, mientras las autoridades discutían el uso de soluciones como el rastreo de contactos (contact tracing), por ejemplo, los reportes de nuevos casos y fotos de

51 En Junio de 2020, el Ministerio de Comunicaciones se convirtió en un Viceministerio. Sin embargo, los términos y condiciones de la plataforma Bolivia Segura no se actualizaron.

52 Véase: https://youtu.be/st_5lweSLIE.

53 Véase: <https://www.opinion.com.bo/articulo/tecnologia/heroes-casa-nueva-plataforma-boliviana-autoevaluacion-covid-19/20200408150910761074.html>.

54 Página Siete, 2020, <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/6/15/hospitales-aplican-ia-para-detectar-casos-de-covid-19-258384.html>.

55 Página Siete, 2020, <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/6/25/sabsa-camaras-termicas-de-aeropuertos-si-funcionan-se-compro-las-mas-economicas-259500.html>.

fichas médicas impresas eran compartidas por correo o Whatsapp (Carlos Olivera, 2020, comunicación personal).

La situación resulta crítica tanto desde una perspectiva de elaboración de políticas públicas y transparencia, como desde una perspectiva de protección de datos y privacidad. De hecho, organizaciones indígenas se han quejado de la falta de datos sobre cómo la pandemia afecta poblaciones indígenas, en particular las que viven en contextos urbanos. No existen datos étnicos sobre los contagios y muertes de Covid-19.⁵⁶ Se sabe que la información oportuna sobre la propagación del virus es crucial para desarrollar estrategias de respuesta.

Por otro lado, se han registrado varias brechas de datos desde que la pandemia llegó al territorio boliviano. En marzo, información sobre pacientes de Covid-19 ya era compartida en grupos de WhatsApp, incluyendo números de documento, datos de familiares, lugares donde habían estado, entre otros datos personales sensibles. En abril, una cuenta oficial de Twitter del Ministerio de Justicia publicó una lista de pacientes que después fue declarada falsa por las autoridades locales. Sin embargo, activistas lograron identificar URLs oficiales desde donde se podían extraer las listas, implicando una alta vulnerabilidad (León, Arandia & Quiroz, 2020).

Programas de transferencia monetaria de emergencia

Bono Familia

El Bono Familia fue el primer programa de transferencia monetaria de emergencia establecido para apoyar a las familias durante la pandemia. Fue creado el 15 de abril por el Decreto Supremo n. 4.197 y posteriormente extendido a nuevos grupos a través del Decreto Supremo n. 4.205 y 4.215.⁵⁷ El Bono Familia ofrecía una cantidad única de 500 Bolivianos (aproximadamente 72 USD) a estudiantes de escuelas primarias y secundarias, tanto públicas como privadas, además de estudiantes de los sistemas públicos educativos especiales y alternativos (educación de jóvenes y adultos). Para cobrar la prestación, las cuidadoras principales tenían que presentar

56 Centro de estudios jurídicos e investigación social (Cejis). Informe a la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, 2020. Véase: http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_NNUU_DERECHOS_PUEBLOS_INDIGENAS_250620.pdf.

57 Véase: <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4197.doc.pdf>, <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4205.doc.pdf> y <https://boliviasegura.gob.bo/archivos/4215.doc.pdf>.

el número de identificación o el certificado de nacimiento del menor y, en caso de estudiantes matriculados en la segunda mitad de la primaria o en la secundaria, un documento expedido por las escuelas con un número de registro único.

Un desafío para las familias a la hora de acceder a esta prestación fue que algunas estudiantes no tenían un número de registro único cuando se matricularon por primera vez en la escuela o sus datos estaban incorrectos o desactualizados en la base de datos correspondiente. A pesar de contar con toda la documentación requerida, las cuidadoras sólo se daban cuenta del problema cuando ya estaban en el banco para cobrar el pago y se les notificaba de la situación.⁵⁸ En otros casos, las dificultades tenían que ver con matrículas que estaban sin finalizar debido a la pandemia.⁵⁹ En junio, finalizada la primera ronda de pagos, un 15% de las estudiantes no había recibido el Bono.⁶⁰

Al igual que en los programas de transferencia monetaria implementados antes de la pandemia como el Bono Juana Azurduy, la información de las beneficiarias, incluyendo datos de menores, se compartió con instituciones financieras sin mayor detalle de cómo se iba a resguardar su seguridad, dando lugar a posibles abusos. Es importante destacar que tal práctica expone a menores de edad a riesgos asociados a la venta de datos (por ejemplo, para agencias de publicidad digital y empresas de seguros) y a la creación de perfiles que las seguirán durante toda la vida y representan un gran potencial de discriminación. No sólo constituye un ataque contra su derecho a la privacidad, sino que contradice el principio de interés superior del niño,⁶¹ establecido por la Convención de Derechos del Niño, reconocida por la Constitución y el Código del Niño, Niña y Adolescente de Bolivia,⁶² que determina que “el contenido de los programas y las acciones desarrolladas por las entidades ejecutoras públicas y privadas, deberán respetar la condición de sujetos de derechos de las niñas, niños y adolescentes, garantizando su interés superior”.

58 Manzaneda, Laura. “Bono Familia: el 15% de los beneficiarios aún no pudo cobrar”, 2020. Véase: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20200618/bono-familia-15-beneficiarios-aun-no-pudo-cobrar>.

59 Opinión, 2020, <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/pagos-sufrieron-algunos-problemas-tecnicos-registros/20200506030532766108.html>.

60 Manzaneda, Laura. “Bono Familia: el 15% de los beneficiarios aún no pudo cobrar”, 2020. Véase: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20200618/bono-familia-15-beneficiarios-aun-no-pudo-cobrar>.

61 Véase: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

62 Véase: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_bolivia_0248.pdf.

El Bono Canasta Familiar fue implementado a través del Decreto Supremo 4.200 y consistió en 400 Bolivianos (aproximadamente 58 USD) ofrecidos a las beneficiarias del Bono Juana Azurduy, Renta Solidaria y Renta Dignidad (en este caso, sólo para personas que no recibían otras pensiones de jubilación). Las personas con discapacidad visual que reciben una pensión de indigencia también podían acceder al Bono.

Puesto que las beneficiarias ya formaban parte de algún programa de bienestar social, no fue necesario un proceso de registro: las personas fueron identificadas por las instituciones a cargo de cada programa (Ministerio de Salud y Deportes; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo y el Instituto Boliviano de la Ceguera). Los pagos fueron realizados por instituciones financieras públicas y privadas que recibieron acceso a las bases de datos con información sobre las beneficiarias. Además, tanto el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, como el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas obtuvieron acceso a estas bases de datos, según el Decreto Supremo 4.200. Aunque el decreto prohíbe específicamente a los bancos cobrar tasas por recibir la prestación, no incluye información con respecto a las condiciones de acceso a las bases de datos ni cómo ellos deberían ser tratados una vez que se procesaran los pagos.

No se encontró información detallada sobre qué datos se comparten con terceros en el envío del Bono Canasta Familiar, pero por las características de los programas, estas bases de datos pueden contener información confidencial de salud, especialmente de las personas beneficiarias del Bono Juana Azurduy y la Renta Solidaria. Según medios de comunicación locales, las instituciones financieras tuvieron acceso a información sobre menores con discapacidad.⁶³ En una entrevista para este informe, Carlos Olivera, ex-director de Agetic, expresó su preocupación con los límites del acceso que las entidades financieras tienen sobre datos personales y cuán proporcional sería. Él compartió una experiencia personal en la que pudo identificar que un operador bancario tenía acceso a mucho más información de que la que necesitaba para procesar sus solicitudes, incluyendo datos sobre familiares y direcciones de domicilios.

Las familias de menores con discapacidad tuvieron particular dificultad en acceder al bono porque no se incluía en el sistema información sobre las cuidadoras principales, lo que hizo

63

Correo del Sur, 2020, https://correodelsur.com/local/20200501_padres-de-ninos-con-discapacidad-no-pueden-cobrar-bono-por-problemas-en-el-sistema.html.

con que los bancos denegaran los pagos. Otro problema fue que se requería un procedimiento especial para registrar a las cuidadoras principales como tutoras legales una vez que las beneficiarias cumplían los 18 años, problema que se complejizó por las restricciones impuestas durante cuarentena.⁶⁴

Bono Universal

Finalmente, se ofrecieron transferencias únicas de 500 Bolivianos a todas las personas Bolivianas entre 18 y 60 años salvo (i) las beneficiarias de las transferencias monetarias anteriormente descritas (incluyendo el Bono Familia), (ii) personas empleadas en sectores públicos o privados y (iii) personas que reciben otro tipo de pensiones. Esta prestación, llamada Bono Universal, fue establecida por el Decreto Supremo n. 4.215 y brinda atención a todos los grupos vulnerables, menores y personas desempleadas a través de un apoyo único de emergencia. En este caso, tampoco fue necesario el registro, y la Administración Pública para Pensiones de Largo Plazo se encargó de verificar quienes estaban habilitadas para la recepción y gestionar los pagos.

Algunas personas que quedaron desempleadas entre enero y febrero de 2020 tuvieron dificultades para cobrar la prestación porque su información estaba desactualizada en los sistemas de pensiones utilizados para identificar a las beneficiarias. Trabajadoras independientes que contribuían de manera voluntaria al sistema de pensiones también quedaron excluidas del Bono Universal. Fue el caso de más de 200,000 personas, muchas de las cuales – según medios locales – estaban en situación de desempleo y con un ingreso limitado durante la pandemia.⁶⁵ ellas fueron orientadas a buscar el apoyo de la administración de pensiones para actualizar su información, lo que resultó complejo debido a las restricciones de movilidad impuestas durante la cuarentena.⁶⁶ Algunas personas afectadas reportaron que los canales

64 Correo del Sur, 2020, https://correodelsur.com/local/20200501_padres-de-ninos-con-discapacidad-no-pueden-cobrar-bono-por-problemas-en-el-sistema.html.

65 Belmonte, Marco. “El Bono Universal no llega a los independientes con aportes a las AFP”, 2020. Véase: <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/5/8/el-bono-universal-no-llega-los-independientes-con-aportes-las-afp-254936.html>.

66 Arias, Sandra. “Inhabilitados para cobrar bono universal deben verificar si la AFP los dio de baja”, 2020. Véase: <https://www.opinion.com.bo/articulo/cochabamba/inhabilitados-cobrar-bono-universal-deben-verificar-afp-dio-baja/20200509034909766705.html>.

telefónicos, supuestamente dedicados para consultas, no estaban ofreciendo información útil ni respuestas para los problemas identificados.⁶⁷

Una página web fue lanzada para que las personas pudieran verificar si habían sido admitidas para la recepción del bono, pero quedó indisponible pocos días después de su lanzamiento. Los sistemas de las instituciones financieras también presentaron fallas durante algunas horas, obstaculizando los pagos. El gobierno argumentó que la situación se debía a un ataque informático, aunque señaló que no afectaba la privacidad o seguridad de las personas.⁶⁸ Sin embargo, activistas locales sostienen que la falla se debió a que el sistema no tenía la capacidad para soportar todas las solicitudes recibidas (Hugo Miranda, 2020, comunicación personal). La situación es de todos modos problemática, y las inestabilidades y brechas parecen seguir afectando los sistemas utilizados para las transferencias monetarias de emergencia, indicando posibles fallas de seguridad. En diciembre, la misma autoridad reportó un intento de ataque a la aplicación móvil disponibilizada para facilitar el acceso a un nuevo programa de transferencia monetaria.⁶⁹

A fines de julio, cerca de la fecha límite para los pagos del Bono Universal, varias personas aún no habían recibido los recursos debido a problemas con su registro en el sistema de pensiones. De acuerdo con una carta publicada por un grupo independiente de ciudadanas afectadas, aproximadamente 20,000 personas estaban en esta situación y exigían respuesta inmediata por parte del Estado.⁷⁰ La información seguía siendo confusa y se registraron filas en varias administradoras de fondos de pensiones, a pesar de los riesgos de contaminación con Covid-19. En agosto, se publicaron nuevas listas de beneficiarias donde finalmente se habían actualizado las bases de datos.⁷¹

67 Página Siete, 2020, <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/5/16/bono-universal-exportantes-las-afp-en-el-limbo-al-no-encontrar-informacion-255688.html>.

68 Rosales Melgar, Alvaro. “Gobierno revela que sufrió ataque informático que dañó el servicio de información y consultas”, 2020. Véase: https://eldeber.com.bo/economia/gobierno-revela-que-sufrio-ataque-informatico-que-dano-el-servicio-de-informacion-y-consultas_177990.

69 Página Siete, 2020, <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/12/3/bono-contra-el-hambre-gestora-denuncia-intento-de-ataque-cibernetico-la-aplicacion-para-cobro-276895.html>.

70 Filomeno, Manuel. “Excluidos del bono viven un calvario para habilitarse”, 2020. Véase: <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/7/28/excluidos-del-bono-viven-un-calvario-para-habilitarse-262647.html>

71 Los Tiempos, 2020, <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200811/gestora-publica-actualiza-base-datos-cobro-del-bono-universal>.

Consideraciones sobre la vigilancia y la discriminación

Bolivia cuenta con un sistema de protección social robusto y con varios programas que forman parte de una estrategia nacional para erradicación de la pobreza en el país. Este sistema de protección social ha alcanzado resultados importantes en las últimas décadas, en particular en el caso de las pensiones universales (Durán-Valverde & Barbero, 2016). Al mismo tiempo, el país ha desarrollado un marco normativo para fomentar la digitalización de servicios públicos desde una perspectiva de soberanía tecnológica, en diálogo con activistas de software libre y otros movimientos sociales. Sin embargo, un análisis más detallado de los procesos de digitalización a nivel estatal, en particular en relación a los sistemas de protección social, revela que la implementación de varias políticas aún es limitada y, en algunos casos, plantea serios riesgos para el ejercicio de los derechos a la salud, protección social, acceso a la información, protección de la privacidad y datos personales, impactando directamente en el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

No cabe duda de que una respuesta estratégica ante la propagación de la pandemia del Covid-19 requiere de información confiable y actualizada sobre casos para poder controlar los contagios.⁷² Sin embargo, la recolección y procesamiento de datos, al igual que la implementación de cualquier tecnología en el contexto de la pandemia, debe estar alineada con los derechos humanos reconocidos internacionalmente – y guiada por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad – que el Estado de Bolivia tiene la obligación a cumplir.

Como indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “los Estados deben asegurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia COVID-19 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.”⁷³ En particular, dichas restricciones “deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud.”

Al desarrollar estrategias de bienestar social en contextos de emergencia, la precisión de la información es clave para guiar las políticas públicas y evitar excluir a ciertas partes de la población de beneficiarse de las prestaciones sociales disponibles, en particular a personas

72 World Health Organization, “COVID-19 Strategy Update”, 2020. Véase: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19.

73 Véase: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

indígenas, mujeres y grupos LGTB+ afectadas por condiciones de marginación estructural. En el caso de Bolivia, las organizaciones de derechos indígenas han expresado reiteradamente su preocupación con la entrega de los recursos disponibles por medio de los programas de transferencia monetaria aprobados por el gobierno a las comunidades indígenas y rurales que viven en áreas remotas. Ellas también denunciaron que el gobierno central no había dialogado con las dirigentes de esas comunidades en la formulación de políticas o considerado las necesidades y particularidades de estas poblaciones.

Uno de los desafíos concretos en atender a estos grupos tiene que ver con que muchas personas no tienen un documento de identificación nacional, requisito para recibir los pagos.⁷⁴ En junio de 2020, dirigentes indígenas aún reportaban⁷⁵ dificultades de algunas comunidades para acceder a los beneficios sociales, a pesar de varios anuncios de que las Fuerzas Armadas y unidades móviles de servicios bancarios facilitarían los pagos.⁷⁶ La falta de instituciones financieras en territorios indígenas sólo se detectó después del lanzamiento de los programas, y las estrategias para lidiar con la situación solo se diseñaron meses después.⁷⁷ Esta situación obligó a algunos grupos a viajar para cobrar sus pagos, exponiéndolos al contagio por Covid-19 en un momento en que los casos aumentaban.

Acuerdos con las Fuerzas Armadas para la distribución de beneficios sociales implica el acceso por parte de militares a información sobre las beneficiarias ante un contexto en el que los grupos indígenas estaban siendo percibidos como oponentes del gobierno provisional. Aunque no hay más detalles sobre qué tipo de datos fueron compartidos y bajo qué condiciones, se trata, indudablemente, de un punto preocupante, una vez que abre espacio para la vigilancia y la elaboración de perfiles sobre grupos vulnerables por fuerzas de represión y coerción. Alternativas para la entrega de recursos en regiones remotas por civiles deberían ser consideradas, aunque contarán con el posible apoyo logístico de las Fuerzas Armadas.

74 Centro de estudios jurídicos e investigación social (Cejis). Informe a la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Poblaciones Indígenas, Véase: http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_NNUU_DERECHOS_PUEBLOS_INDIGENAS_250620.pdf.

75 Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), 2020, <https://www.cejis.org/en-benindigenas-reclaman-la-inexistencia-de-bancos-moviles-para-el-pago-de-los-bonos/>.

76 Ministerio de Defensa, 2020, <https://www.mindef.gob.bo/mindef/node/4065>.

77 Centro de estudios jurídicos e investigación social (Cejis). Informe a la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Poblaciones Indígenas, 2020. Véase: http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_NNUU_DERECHOS_PUEBLOS_INDIGENAS_250620.pdf.

La ausencia de consideraciones en este sentido puede ser entendida como una incapacidad para cubrir estándares de necesidad y proporcionalidad establecidas por los estándares internacionales de derechos humanos.

Del mismo modo, el intercambio de datos sobre las personas beneficiarias y el acceso indiscriminado a las bases de datos de registro público por parte de instituciones financieras y otras entidades intermediarias, como fue detectado en este estudio de caso, lastiman el ejercicio de derechos de grupos vulnerables, especialmente ante la ausencia de una normativa clara y unificada de protección de datos personales, alineada con estándares internacionales. La existencia de evidencia de que las entidades bancarias acceden a información personal y sensible sobre menores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad es extremadamente preocupante, ya que puede facilitar prácticas discriminatorias que afectan el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Se deben establecer garantías legales y técnicas robustas para proteger a la ciudadanía del uso de sus datos personales para fines distintos a los informados en su recolección, tales como la publicidad dirigida, el análisis crediticio, etc. y evitar que se compartan con terceros como empresas de seguros, entre otras. Mecanismos similares deberían ser establecidos para facilitar el acceso, rectificación y eliminación de datos personales recolectados en el contexto de programas de bienestar social por parte de las beneficiarias. Fallas y errores en bases de datos pueden resultar en prácticas discriminatorias, además de presentar desafíos concretos para las personas que intentan acceder a prestaciones sociales, lo cual impacta directamente su bienestar, dignidad y sobrevivencia, como se observa en el caso del Bono Juana Azurduy.

Mientras Bolivia enfrenta una transición política después de las elecciones de octubre, y el actual gobierno aún debe gestionar la creación de estrategias para responder a la pandemia de Covid-19, es esencial subrayar que los derechos humanos son indivisibles y que la vigilancia, tanto pública como privada, tiene un impacto directo sobre el ejercicio de, no sólo la privacidad, sino otros derechos fundamentales como la libertad de pensamiento, expresión, reunión y asociación. No cabe duda de que las tecnologías pueden apoyar a los gobiernos a abordar sus obligaciones de atender a los derechos económicos, sociales y culturales, y uno de los desafíos críticos que enfrentan en ello es asegurar que las personas y comunidades vivan de manera digna. Sin embargo, es fundamental atender a los requisitos de debido proceso desde el diseño de las políticas de bienestar para identificar y mitigar riesgos, además de brindar las posibilidades de reparación y compensación en caso de abusos.

