

Gobernanza y administración pública inteligente¹

Entrevista a Carles Ramió Matas²

El uso de la inteligencia artificial en la gestión pública es el tema central de esta entrevista y, para ello, un breve pincelazo teórico de lo que es la gobernanza y la administración pública inteligente.

La gobernanza pública inteligente se refiere a la aplicación de las tecnologías disruptivas o innovadoras para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, esto incluye la adopción de sistemas de información, la automatización de procesos, la implementación de soluciones basadas en datos, principalmente, y el *big data*, para ayudar a los gobiernos a tomar las decisiones más acertadas orientadas a la información, y con esto, pues, mejorar la calidad de los servicios públicos.

1. Entrevista realizada y sistematizada en marzo de 2023 por Xavier Barragán Martínez, doctor en Administración por la UASB-E; experto en telecomunicaciones, banda ancha, gobierno electrónico, gobernanza y administración pública inteligente del CEABAD. Vicepresidente de la Grupo de Estudio TAL de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y docente del IAEN. Actualmente, es también gerente de la consultoría regional para LATAM de Numu Group at Bedisruptive.
2. Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), categoría que equivale, en el modelo anglosajón, a *full professor*. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es especialista en gestión de instituciones públicas en España y América Latina. Ha publicado innumerables artículos y libros sobre instituciones, dirección y gestión pública (teoría de la organización y auditoría operativa), función pública, partenariados público-privados, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, innovación y sobre temas de educación superior. <carles.ramio@upf.edu>.

En base a este antecedente teórico, ¿cuál es tu percepción o definición de la gobernanza y administración pública inteligente?

Primero, el modelo de gobernanza es un modelo que ya tenemos instaurado en nuestras administraciones públicas desde hace un par de décadas, es un modelo en el cual se sustenta la administración pública y que no lo puede hacer todo por sus propios medios y recursos, por lo tanto, requiere la colaboración de otros actores privados con ánimo y sin ánimo de lucro.

Esta es la concepción que tenemos instalada desde hace unos 20 años, pero la administración pública tiene un déficit en ejercer el rol de principal, el rol director de orquesta, como dice la literatura en gobernanza, el rol de meta gobernador para poder dirigir, digamos, con solidez estas complejas redes. Ese es como el primer punto vinculado a los déficits de la gobernanza.

El segundo punto que tiene que ver con la inteligencia artificial, en el que obviamente tiene enormes retos y peligros, pero yo he analizado las ventajas que puede aportar en la administración pública, y, en este sentido, la administración pública en relación a la gobernanza, le puede ayudar a ser mucho más inteligente, pero tenemos que tener en cuenta que la administración pública tiene un modelo híbrido que no solo atiende al modelo de gobernanza, sino que sigue presente el modelo burocrático y obviamente también presente el modelo gerencial, vinculado a la nueva gestión pública.

En este sentido, las ventajas que yo veo en la inteligencia artificial es que en el modelo burocrático es un modelo teóricamente perfecto, pero que en la práctica funciona muy mal por el elemento subjetivo, porque lo implementamos personas y las personas no somos infalibles y no paramos de cometer errores. Y, por otro lado, las personas, los empleados públicos, tenemos voluntad propia, intereses propios, y a veces capturamos las reglas del sistema burocrático en favores corporativos o individuales.

Bien, la ventaja de la administración pública, del modelo burocrático con la inteligencia artificial, es que podemos conseguir por primera vez, después de 100 años, un modelo burocrático que sea eficaz y eficiente, es decir, un modelo burocrático sin burócratas, un modelo burocrático que opere bien y sin, digamos, este aroma conservador que va asociado al modelo burocrático.

En relación con el modelo gerencial, que es el más importante cuantitativamente hablando, y que se refiere a la prestación de servicios en la administración pública, las ventajas todavía las veo más extraordinarias, porque con

la inteligencia artificial podemos conseguir mayor eficacia, es decir, mayor calidad de servicio y mucha mayor eficiencia. Y en él se habla de las organizaciones exponenciales.

Claro, y aquí atiendo a una de las preguntas concretas. Esto va a ser caro. Porque uno va a decir, es que esto tecnológicamente puede ser muy caro. Pues yo discrepo y, es más, los algoritmos en muchos casos van a ser gratuitos, porque cuando una administración pública descubre y hace un algoritmo para un procedimiento o para cualquier servicio público, pues lo ofrece gratuitamente en la red, mediante repositorios de algoritmos que son de acceso libre.

Aquí ¿cuál es el problema? El problema es la información con la cual entrenamos a la inteligencia artificial. Ese es el gran déficit que tienen todas las administraciones públicas, es decir, para poder introducir la inteligencia artificial, lo primero que hay que atender a disponer una administración totalmente digitalizada. Bueno, el primer requisito es digitalizar la administración. El segundo elemento es que la información que circula por la administración digital sea de calidad para que pueda servir de entrenamiento a los algoritmos y así poder disfrutar de la inteligencia artificial. Digamos que este es como el gran reto. Ahora bien, ahí sí es donde va a ser costoso. Pero curiosamente, el *stricto sensu*, la inteligencia artificial a nivel tecnológico, como he dicho, considero que no tiene que ser cara, sino barata e incluso gratuita.

Bajo su criterio, ¿cuál es el estado actual de este nuevo modelo de gobernanza y de administración pública inteligente en nuestros países? ¿En qué lugar del mapa estamos?

Mi teoría es que los modelos de gestión o de organización de la administración pública no siguen un desarrollo lineal, es decir, primero teníamos un modelo clientelar que fue sustituido por un modelo burocrático, a su vez sustituido por un modelo gerencial por la vía de la nueva gestión pública y luego sustituido por un nuevo modelo de gobernanza, y este, a su vez, va a ser sustituido por un modelo de gobernanza inteligente. Yo creo que el modelo final de administración pública tiene que ser equilibrado, un modelo híbrido en el cual tiene que desaparecer, y hay que hacer todo lo posible para erradicar el modelo clientelar.

Segundo elemento, tenemos que transformar el modelo de gobernanza, que actualmente es insuficiente, por un modelo de gobernanza inteligente que coexista con el modelo gerencial, porque la administración pública presta servicios de forma directa, con lógicas de eficacia y eficiencia y porque también tiene que permanecer el modelo burocrático, que parece que lo queremos erradicar, pero no tiene sentido, porque hay una parte a la administración pública que, cuantitativa es pequeña, pero cualitativa es muy importante que yo creo que tiene que operar bajo lógica burocrática. En este orden de ideas, tiene una parte importante el modelo gerencial, porque seguimos prestando servicios de forma directa; de esta manera, el modelo de gobernanza inteligente sería el modelo que lo agruparía todo, y sería como el paraguas del sistema. Lo que no he dicho antes es que no únicamente se consigue gobernanza inteligente mediante la inteligencia artificial.

Ahora la situación en que nos encontramos es que tenemos un modelo totalmente caótico, que está totalmente desordenado, donde mezclamos los tres modelos, y en la parte que tiene que ser burocrática, la flexibilizamos, la *gerencializamos* y caemos en inseguridad jurídica, que es lo peor que puede hacer una administración pública, porque ya no funciona de forma estandarizada, ya no funciona de forma neutra, y se puede transformar en clientelismo, algo que tenía que ser estandarizado y, por lo tanto, burocrático. Y a veces burocratizamos la parte de la gestión, gestión de servicios, algo que tiene que ser mucho más flexible y a veces aplicamos justo a la inversa los modelos. Luego, con el modelo actual de gobernanza, como he dicho antes, sencillamente no tenemos capacidad de tener suficiente inteligencia para poder ejercer estas funciones de principal y de metagobernador que se supone que, con esta transformación de cambio propuesta por la burocracia inteligente, pues sí que podemos lograr y conseguir.

Al utilizar los algoritmos como una base para generar valor público, ¿cuáles serían los principios que deben fundamentar a la gobernanza de la administración pública inteligente? ¿En qué principios se deben basar?

Los algoritmos, en primer lugar, tienen que ser públicos, radicalmente públicos, y tienen que estar bajo el escrutinio de todo el mundo para poder evaluar y detectar sesgos e imperfecciones. En segundo lugar, es que tienen que poseer valores públicos, es decir, la lógica no es únicamente *eficientista*

de carácter empresarial, sino que hay que defender otros principios, como el principio de igualdad, equidad, etc. El tercero es que los algoritmos deben ser elaborados por todos, es decir, hay una hipótesis de que uno percibe la administración pública del futuro como una administración pública dominada por tecnólogos informáticos, por ingenieros, yo discrepo. Yo creo que los que tienen que dominar son los gestores de la información y luego quienes tienen que dominar son equipos multidisciplinares, porque la elaboración de algoritmos es una elaboración conceptual, donde tienen que hacerlo equipos multidisciplinares que entiendan del ámbito de la gestión, pero con conocimientos sociológicos de carácter social, que tengan conocimientos de carácter político y conocimientos de carácter jurídico.

Lo difícil va a ser, y donde hay que poner más prevenciones, es en cómo lograr información de calidad, que no genere ningún tipo de discriminación, y en algunos casos esta información de calidad, como refleja la situación actual, que es discriminatoria, pues habría que manipularla para que no fuera discriminatoria, porque si no, estos van a reproducir y a cristalizar de por vida esta discriminación y eso será lo difícil, y ahí es donde más hay que trabajar con principios y valores con los sistemas de entrenamiento que sean los más equitativos de calidad, la información y lo más equitativa posible.

En este contexto, ¿cuáles son los desafíos que tiene que mejorar la gestión de servicios públicos con el uso de las TIC? ¿Qué desafíos tenemos en la administración pública en estos escenarios de gobernanza?

En relación con el uso de la tecnología, ya he dicho lo que es primero, y es utilizarla en administración pública y luego refinar los sistemas de información, porque la inteligencia artificial son algoritmos que son fórmulas matemáticas que reflejan un procedimiento, toma decisiones, etcétera.

Pero aquí lo importante es cómo configurar conceptualmente este modelo de gobernanza inteligente, que es obvio, está compuesto con el ingrediente de la administración digital, de la inteligencia artificial y de la robótica, que requiere incrementar las capacidades en gobernanza de datos. Ahora este es el tema de moda, es decir, la gestión de la información, la gobernanza de datos, la creación de una oficina del dato, que se encargue de buscar los datos de refinarlos y que puedan ser analizados y utilizados para tomar decisiones, para la prestación de servicios, para alimentar a los algoritmos, etc., etc. En-

tonces es muy importante en el tema de gobernanza de datos y la oficina del dato, que en algunas administraciones públicas que se encargan únicamente de extraer, sistematizar, refinar y luego analizar los datos, se vaya implementando estas áreas para disponer de una administración pública mucho más proactiva, con mayores capacidades de prospectiva, capaces de realizar analíticas y de anticipar escenarios de futuro, de ir más allá de las tareas diarias de gestión y poder sortear hacia dónde van los retos y hacer escenarios para no siempre actuar en una lógica reactiva, sino en una lógica más proactiva.

El otro ingrediente es que se tenga una mayor capacidad de la gestión del conocimiento y cada vez poseer mayor información cuantitativa y cualitativa; hasta ahora hemos tomado las decisiones, aunque sean decisiones políticas, estas ahora se tendrán que sustentar sobre datos empíricos y sobre datos técnicos. Pero hasta hoy hemos tomado las decisiones de forma mayoritaria y de forma intuitiva. Hoy se dispone de una información que viene aflorada y bien analizada, que nos va a permitir una gestión un poco más científica con datos y obediencias empíricas, con lo cual podemos acertar mucho más y mejorar mucho más la calidad de nuestra toma de decisiones.

Y finalmente, tenemos que apelar a sistemas colaborativos, interactivos, entre los propios empleados públicos, porque hasta ahora nosotros siempre solucionamos los problemas mediante la suma de inteligencias individuales de nuestros empleados y buenos profesionales públicos.

En este orden de ideas, ¿cuál es el desarrollo del uso de la inteligencia artificial en estos modelos de gobernanza de administración pública vigente? ¿Cómo lo ves a un futuro no muy lejano?

Considero que la inteligencia artificial es la gran oportunidad que tiene la administración pública para renovarse. Porque si agarramos este tren de forma, digamos, consistente, vamos a poder introducir la administración pública en una gestión mucho más moderna y de rendimiento exponencial, como he dicho antes, poniendo mucha más eficacia, eficiencia y, además, superar buena parte de los déficits que de forma recurrente no hemos sido capaces de solucionar. Y creo que eso nos puede activar para tener y erradicar la administración clientelar, como he dicho, para mejorar y conseguir por primera vez un modelo burocrático eficaz y eficiente, que aporte a un modelo de gobernanza realmente inteligente con la utilización de datos y de la propia

inteligencia artificial, y así, digamos, ir superando los problemas recurrentes. Claro que esta situación me preocupa, porque la administración pública puede ser proactiva al ver a la inteligencia artificial como una oportunidad o, al contrario, puede ser reactiva.

De esta manera, ¿qué valor o qué importancia tiene para ti la ética dentro de este nuevo modelo de gobernanza de administración pública inteligente?

Totalmente determinante. Cada vez tenemos que apostar, yo creo que en esta nueva fase, que es una gestión por valores, y obviamente valores vinculados a la ética pública. El desarrollo de la tecnología nos va a imponer retos éticos enormes y un ejemplo es lo que está sufriendo con la robótica en la sexualidad. Digamos que los grandes retos, qué haces, lo regulas o no lo regulas, siendo esta actividad uno de los grandes retos, de carácter, digamos, ético, que va a revivirse con la inteligencia artificial y con la robótica, con lo cual lo que debes tener son equipos no únicamente musculados técnicamente, sino especialmente musculados éticamente. Los empleados públicos tienen que tener sólidos conocimientos de carácter humanístico, incluso me atrevería a decir de filosofía.

Por lo tanto, hay que trabajar en paralelo en temas de ética, tanto en la introducción de la tecnología de la inteligencia artificial dentro de la administración pública, como en la necesidad de que la administración pública tenga conocimientos para poder regular al sector privado, sobre la utilización que hace de la inteligencia artificial y de la robótica, y aquí se presentan varios problemas.

El gran emisor de tecnología hasta ahora ha sido los Estados Unidos que tiene, digamos, una visión donde los datos son propiedad de las empresas. Ahora el gran actor que va a ser líder de la inteligencia artificial va a ser China, donde los datos son propiedad del Estado, incluso, mejor dicho del partido comunista chino.

Y claro, la Unión Europea, en este sentido, se convierte en un tercer actor relevante que no es relevante a nivel tecnológico, pero sí que intenta hacer un gran esfuerzo regulativo y de ética sobre cómo se puede utilizar esta tecnología, e intenta partir del principio de que los datos, que son la clave de todo, son propiedad de los ciudadanos, y a partir de aquí se dibuja todo un

esquema regulatorio y todos los esquemas, digamos de ética, en la utilización de esta tecnología.

Una visión muy amplia de lo que se nos viene y de lo que tenemos en administración pública. Finalmente, quisiera que nos des una conclusión o recomendación de este nuevo modelo de gobernanza y de administración pública inteligente para las administraciones de la región.

Sí, pues es muy instrumental; pero el tema clave es la gobernanza de datos, incrementar casos y aplicaciones de gobernanza de datos, crear oficinas de datos y poseer empleados públicos con perfiles de analistas de datos. Esto no está claro en las facultades de las universidades, ya que no están generando este perfil que sería un perfil que va actualmente más vinculado a la economía, la documentación y la archivística; y quizá habría que renovar estos estudios para poseer estos profesionales, porque yo considero que la administración pública también la podemos percibir como una organización que básicamente lo que hace es gestionar información, y cuando lo tenemos que hacer con base en un sistema, es necesaria la gestión de la información, donde se requiere muchos más gestores de información que tecnólogos e informáticos.