

Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público

Carles Ramió

Madrid, Los Libros de la Catarata, 2019, 173 páginas

ISBN 9788490975909

Por *Pablo Garibaldi*

Una pregunta concentra de manera creciente la atención de académicos y hacedores de políticas públicas: ¿qué transformaciones está generando en la sociedad —y cuáles generará— la difusión cada vez más extendida de la inteligencia artificial y la robotización? En *Inteligencia artificial y administración pública...*, Carles Ramió propone abordar este interrogante en el campo de la administración pública, «más allá de la fascinación por el discurso tecnológico». Precisamente, el objetivo de la obra en cuestión consiste en determinar qué problemas y oportunidades surgen a partir de la convergencia de la *smartificación* y la robotización en la administración pública.

De este modo, Ramió, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, actualiza su reflexión sistemática acerca de la trayectoria de la administración pública y enriquece su legado teórico y práctico. Indudablemente, esta obra acompañará sus otras publicaciones, que se posicionaron como referencia ineludible del campo de estudios de la administración pública. Entre las más recientes, pueden mencionarse *Estrategias de reforma para España y América Latina* (2015), *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios* (2015), *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España* (2016) y *La administración pública del futuro (Horizonte 2050)* (2017).

El enfoque teórico adoptado por el autor para satisfacer su objetivo redunda en un gran acierto al iluminar un doble impacto mutuamente relacionado del cambio

tecnológico en curso. La inteligencia artificial y la robotización modifican de forma significativa tanto 1) el papel de la administración pública en la sociedad, junto con otros factores económicos y políticos, como 2) su organización y dinámica internas. Puesto de otro modo, al pensar el vínculo entre tecnología y administración, Ramió eleva su análisis hacia el Estado.

A partir de este enfoque, el argumento central del autor plantea una lógica de *coyuntura crítica* en el modo en que la administración pública incorpora la inteligencia artificial y la robótica. En este sentido, Ramió distingue dos posibles estrategias. La estrategia reactiva se caracteriza por una absorción irreflexiva y dependiente de los desarrollos tecnológicos alcanzados y promovidos por el capital privado. Por consiguiente, de seguir esta estrategia, la administración pública replicará en su propio funcionamiento los valores que incentivan el comportamiento de las pocas empresas que dominan el sector y perderá autonomía y capacidad efectiva para cumplir con sus metas específicas. En contraste, la segunda estrategia consiste en explotar la revolución tecnológica asociada a la difusión extendida de la inteligencia artificial y la robótica para repensar y renovar la organización y gestión de las instituciones públicas, de manera tal de asegurar la relevancia de la administración pública en un contexto de gobernanza. En síntesis, la estrategia proactiva abre un nuevo sendero de oportunidades no solo para que la administración se adapte y sobreviva al cambio tecnológico y a sus correlatos concomitantes en la sociedad, la economía y la política, sino también para resolver sus serios déficits que le impiden garantizar adecuadamente valores públicos.

El despliegue del argumento principal se organiza en una estructura de diez capítulos. En el primero de ellos, Ramió ofrece una descripción del modo o estrategia predominante de incorporar tecnologías a la administración pública. Este modo se ha caracterizado, fundamentalmente, por priorizar la introducción de las innovaciones tecnológicas diseñadas por el sector privado en la provisión de servicios e información (*front office*), relegando casi por completo la renovación de los sistemas internos de gestión (*back office*). De todos modos, aquí se subraya que la mejora de la gestión interna, una inteligencia institucional perfeccionada también redundan en una atención más eficiente al ciudadano. Retomando el argumento principal de la obra, solo una estrategia proactiva posibilitará conciliar ambas renovaciones y evitar la dependencia estatal respecto del mercado privado y sus valores.

En el capítulo 2, Ramió avanza en un segundo diagnóstico. Si, en el primer capítulo, se describió el modo imperante de introducir tecnologías en la administración pública, en el segundo, se observa, en la parte tecnocrática de esta, la existencia de una combinación conflictiva de modelos y culturas burocráticas con resultados perversos: ineficiencia, pérdida de seguridad jurídica e institucional, discrecionalidad y corrupción. Además de no lograr aún una conciliación adecuada de estos modelos y culturas, ninguno de ellos pudo atender seriamente al proceso de *smartificación* y robotización de la administración, ni, más en general, prever su importancia actual y futura. Adicionalmente, la parte política de la administración agrega complejidad a este conflicto, debido a que opera con una lógica diferente, más bien ideológica, partidista y personalista, en función de la extracción social y profesional de los actores que ocupan posiciones políticas.

En el capítulo 3, escala abiertamente desde la descripción hasta la prescripción. El esfuerzo descriptivo realizado en los dos primeros capítulos muestra la necesidad de integrar los modelos y culturas presentes en la administración –burocrática, gerencial y de gobernanza– y articularlos de una manera ordenada, en vínculo con los retos y exigencias contemporáneos provenientes de la revolución tecnológica en curso. Resulta deseable, siguiendo con el razonamiento, lograr que dos almas convivan: una líquida, abierta, colaborativa y creativa, y otra sólida, predecible y constante. Es la estrategia proactiva la que puede promover un cambio así de favorable en el paradigma de administración pública.

El capítulo 4 precisa de qué se trata la potencial convivencia virtuosa en la administración pública de las dos almas previamente definidas. Aquí se sostiene que la burocracia es necesaria, tanto como inevitable, a fin de conservar criterios de autonomía respecto de lógicas corporativas y sindicales, neutralidad, igualdad y equidad, pero suele generar, al unísono, graves consecuencias negativas: error humano, ineficiencia, discrecionalidad, costos económicos relativamente elevados, clientelismo y corrupción. En este sentido, la robotización y automatización de la burocracia es una enorme oportunidad para proteger los criterios valiosos correspondientes a un modelo burocrático y disminuir o eliminar sus consecuencias indeseables. Puesto de otro modo, Ramió empieza a imaginar, a partir de la implementación de una estrategia proactiva, el desarrollo de un modelo burocrático sin burócratas.

En los capítulos 5, 6 y 7, el autor detalla los potenciales efectos positivos de una estrategia proactiva que introduzca la inteligencia artificial y la robotización en aspectos específicos de la gestión pública. En el capítulo 5, Ramió destaca las ventajas formidables e imprescindibles de la aplicación de las nuevas tecnologías inteligentes a las actividades transaccionales —acceso, manejo e intercambio de datos—. La actividad burocrática y la prestación de servicios pasarían, entonces, a obtener significativas ganancias en términos de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la administración pública tiene en su función proactiva la tarea indelegable de aportar valor ético y social a las tecnologías e inducir a las empresas a emular esas contribuciones bajo una nueva concepción de la Responsabilidad Social Corporativa.

En el capítulo 6, Ramió afirma que la inteligencia artificial y la robótica no solo permiten mejorar la gestión de los servicios públicos cuando esta es responsabilidad directa de las administraciones públicas, sino también la gestión indirecta; es decir, aquella liderada por organizaciones privadas con y sin ánimos de lucro. Más aún, la inteligencia artificial y la robótica pueden transformar positivamente la colaboración entre el sector público y el privado en un nuevo modelo de gobernanza en la gestión de los servicios. El capítulo 7 sigue la línea de trabajo del anterior en la medida en que se anima a cuestionar la relación entre la administración pública y los diferentes actores de la sociedad civil en el contexto de la revolución tecnológica presente. Se abordan aquí, con particular énfasis, tanto las nuevas demandas de la ciudadanía como sus recursos incrementados, al momento de exigir más participación en la toma de decisiones públicas y de intensificar la rendición de cuentas al poder político y a la gestión estatal.

El capítulo 8 pone de relieve, tal vez, una de las tareas más exigentes de la estrategia proactiva. Según Ramió, las administraciones públicas deben regular criteriosamente el proceso de implementación interna de la inteligencia artificial. A diferencia de las empresas privadas, la gestión pública no interactúa con clientes, sino con ciudadanos portadores de múltiples derechos. Por lo tanto, las instituciones públicas deben asegurarse de que los datos y algoritmos comprendidos en la *smartificación* de su gestión interna respeten los principios básicos de la ciudadanía, sin caer en lógicas de discriminación.

Los últimos dos capítulos se dedican a evaluar las consecuencias presentes y futuras de la *smartificación* y robotización sobre el empleo público y los principios que guían su organización. Si bien este es aún el reino de la incertidumbre, una certeza resulta evidente: el cambio tecnológico que estamos presenciando viene a colisionar con la forma vigente de dimensionar y ordenar a los empleados públicos. En los capítulos 9 y 10, Ramió intenta acotar la incertidumbre, precisando el impacto segmentado en términos de pérdida de empleo y señalando aquellas actividades y perfiles más amenazados, los más resistentes y los que surgirán debido a la necesidad de gobernar las nuevas tecnologías. En este sentido, el autor empieza a dar respuestas a ciertas preguntas centrales que una estrategia proactiva debe responder correctamente: ¿qué tipos de perfiles profesionales y nuevas competencias requiere la administración pública del futuro? ¿Cómo gobernar y gestionar la nueva organización del trabajo en el empleo público?

En definitiva, por el objetivo explícito —determinar los problemas y oportunidades que surgen de la incorporación de la inteligencia artificial y la robótica a la administración pública—, el enfoque elegido para alcanzarlo —el *doble impacto* mutuamente relacionado de la revolución tecnológica en curso sobre el papel de la administración pública en la sociedad actual y futura, por un lado, y sobre la organización y dinámica interna, por otro— y el argumento principal —concebir una lógica de *coyuntura crítica* en el modo incorporar la inteligencia artificial y la robótica en la administración—, la obra de Ramió se ofrece como una lectura necesaria y referencial del campo disciplinar, al tiempo que se convierte en un pilar sólido para profundizar en próximos estudios sobre la temática.