

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO HERRAMIENTA DE INNOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rocío Navarro González

RESUMEN

El contexto actual con las tecnologías emergentes brinda una nueva oportunidad para que la Administración Pública consolide una innovación integral que renueve tanto los mecanismos internos de toma de decisiones como los modelos de gestión pública. La inteligencia artificial se presenta como una herramienta impactante en el crecimiento exponencial de una Administración Pública más colaborativa y orientada hacia la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Innovación, Administración Pública, Inteligencia artificial

ABSTRACT

The current context with emerging technologies provides a new opportunity for the Public Administration to consolidate comprehensive innovation that renews both internal decision-making mechanisms and public management models. Artificial intelligence is presented as an impactful tool in the exponential growth of a more collaborative and citizen-oriented Public Administration

KEYWORDS: Innovation, Public Administration, Artificial intelligence

SUMARIO

1. Introducción. 2. Los procesos de modernización de la Administración Pública: la transformación digital del sector público. 3. La administración digital como motor de la innovación pública. 4. La Inteligencia artificial y su impacto en la gestión pública

1. Introducción

Desde finales del siglo XX, la sociedad experimenta importantes cambios. La globalización

económica, la unificación europea, los cambios demográficos y del mercado laboral junto a la irrupción de nuevas tecnologías son algunos de los acontecimientos que vaticinan un nuevo escenario. La abrumadora vertiginosidad de los avances tecnológicos de comienzos de siglo genera un nuevo tipo de sociedad: la cuarta revolución industrial, que de forma silenciosa va desplazando la era de la información.

Esta revolución tecnológica que trae consigo la revolución 4.0 representa una gran ocasión para que las instituciones públicas de gran peso, como las Administraciones Públicas, no solo renueven su capacidad técnica sino especialmente solventen la mayor parte de sus problemas conceptuales y organizativos.

Las contingencias del siglo XXI apremian el cambio de las dinámicas tradicionales de reforma y modernización en las administraciones públicas. La digitalización de la Administración Pública genera un clima propicio para el fomento de la innovación, con el objetivo de aprovechar el nuevo paradigma tecnológico para ordenar los distintos modelos de gestión de la Administración pública y conseguir aminorar el déficit de legitimidad en el que se encuentra la Administración con una mayor dosis de calidad institucional.

2. Los procesos de modernización de la Administración pública: la transformación digital del sector público

En las últimas décadas las necesidades y los grandes retos sociales han marcado el contenido de las reformas de las organizaciones con gran peso en nuestra sociedad. La incorporación a la Unión Europea, el desarrollo de la tecnología, la crisis económica y financiera son, entre otros, muestra de algunos hechos significativos que han generado que las instituciones públicas se adapten al nuevo contexto. Tanto en España como en países de nuestro entorno, la Administración Pública no ha secundado una postura pasiva e invariable ante tales acontecimientos pero tampoco ha experimentado sustancialmente un cambio que implique una reforma integral de la misma.

La doctrina española se afana por afirmar que no han existido auténticos procesos reformadores sino una modernización de aspectos fundamentales de la Administración¹. La mayor parte de estos procesos modernizadores se han referido a la gestión pública buscando la eficacia, eficiencia o calidad administrativa. Se han centrado en la simplicidad y rapidez en los trámites con la Administración; en lograr unos funcionarios más motivados y amables y en ofrecer una

¹ M. Arenilla (2017: 303); A. Nieto García (2013: 163-183)

información válida y accesible al ciudadano, pero sin entrar a fondo en el modelo de actuación de la propia Administración². Durante más de cuatro décadas se han adoptado una serie de medidas heterogéneas y reformas legislativas que si bien no han llegado a afectar a la médula estructural de la Administración Pública, han propiciado la apertura e implementación a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), como las Reflexiones para la modernización del Estado (1990), Plan de Modernización de la Administración General del Estado (1992), y el Informe CORA 2013, entre otras.

Con la revolución tecnológica iniciada en los años cincuenta del pasado siglo, la Administración Pública empieza a reconsiderar la necesidad de adaptarse a las nuevas tecnologías e inicia un nuevo proceso de modernización administrativa con la automatización e informatización de la actividad administrativa que da la bienvenida a un nuevo modelo de administrar que se sustenta en la utilización de las TICs como soporte básico para el desarrollo de las actividades administrativas³.

En esta última década, con la irrupción de Internet, las nuevas tecnologías de la información generan innovaciones tecnológicas con fuerte impacto social y económico como Big Data, la inteligencia artificial, las impresiones 3D, el Internet de las cosas y la robótica, entre otras. Esta revolución tecnológica representa una gran oportunidad para regenerar la Administración Pública con una profunda transformación lo suficientemente significativa que provoque un cambio cultural y estructural de la misma.

Actualmente, ante el avance tan desorbitado del desarrollo de las tecnologías emergentes durante la segunda mitad del siglo XX, uno de los grandes retos a los que se están enfrentando las Administraciones Públicas es el relativo a la transformación digital. Dicha transformación en el sector público supone un salto decisivo en la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública como lo supuso en un momento anterior la informatización.

Hoy por hoy, el interés europeo por una transformación digital queda latente como se desprende de la agenda estratégica europea. Las instituciones europeas apuestan por una Europa adaptada a la era digital potenciando las herramientas digitales adecuadas y encontrando el respaldo financiero a través de los fondos europeos de la Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual. De forma particular, la Comisión Europea se encuentra inmersa en el programa de política “Itinerario hacia una Década Digital” adoptando diferentes medidas para el logro de

² M. Arenilla (2017: 306)

³ R. Martínez Gutiérrez (2009:202)

maximizar los beneficios de la transformación digital para todos los ciudadanos, administraciones públicas y empresas de Europa. Muestra de ello es el Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa Europa Digital para el período 2021-2027, con especial atención en garantizar que áreas de interés del sector público relativas a la salud, la educación, la justicia, puedan desplegar tecnologías digitales de última generación, como la inteligencia artificial⁴.

La Unión Europea prioriza en su líneas de actuación dotar a la inteligencia artificial de un marco normativo específico y armonizado en todos los Estados miembros acorde con los valores y derechos fundamentales de la Unión y así lograr seguridad jurídica. Son de especial importancia el Libro Blanco de la Unión Europea sobre Inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza⁵ y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establecen las normas armonizadas de inteligencia artificial (la Ley de Inteligencia artificial)⁶, cuyo acuerdo provisional ha sido suscrito a primeros de diciembre.

Como respuesta a las políticas digitales marcadas por la Comisión Europea, los gobiernos de los diferentes países realizan diferentes propuestas para impulsar la transformación digital en los diferentes sectores de la sociedad⁷. El gobierno de España diseña su estrategia de actuación con la Agenda España Digital 2025. Actualizada para el año 2026, se trata de una medida de acción gubernamental en la que se recogen una serie de líneas de actuación y reformas articuladas en diferentes ejes estratégicos⁸. Uno de estos ejes refiere a la transformación digital del sector público que promueve la digitalización de las administraciones públicas en todos sus niveles y ámbitos de actuación, en especial empleo, justicia o políticas sociales. En este

⁴ COM(2018) 434 final 2018/0227(COD)

⁵ Comunicación de la Comisión Europea COM (2020) 65 final, de 19 de febrero El Libro Blanco aboga por establecer tanto un marco político para movilizar recursos con la colaboración público-privada y obtener un ecosistema de excelencia, como un marco normativo para la inteligencia artificial que genere un ecosistema de confianza, respetando los valores y derechos de los ciudadanos de la Unión europea (UE). Con anterioridad se adoptaron dos comunicaciones relativas a la inteligencia artificial de especial interés: la Comunicación de la Comisión Europea Inteligencia artificial para Europa COM (2018) 237, de 27 de abril y el Plan coordinado sobre inteligencia artificial, Comunicación de la Comisión Europea COM (2018) 795, de 7 de diciembre.

⁶ COM/2021/206 final, de 21 de abril. Para profundizar en un análisis detallado tanto del Libro Blanco como de la propuesta de reglamento vid E. Gamero Casado (2021: 268-289) .

⁷ España ocupa el puesto número 7 de los 27 Estados miembros de la UE en la edición de 2022 del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI). El país está logrando un progreso relativo y mejorando sus resultados en comparación con años anteriores, sobre todo en lo que se refiere a la integración de la tecnología digital (puesto número 11, cinco puestos mejor que en 2021).

⁸ La agenda ha sido revisada recientemente incorporando dos nuevos ejes transversales de interés para impulsar tanto proyectos estratégicos de gran impacto a través de la colaboración público-privada (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) como la cogobernanza del Estado y las Comunidades Autónomas (Redes Territoriales de Especialización tecnológica (RETECH)

contexto estratégico, se suma el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española que reitera la apuesta del ejecutivo español por la transformación digital y se configura como objetivo transversal en el que ha de sustentarse las diferentes políticas palanca propuestas como la modernización de las Administraciones Públicas⁹. Como refuerzo de tales medidas, se elabora el Plan de digitalización de las AAPP 2021-2025 como elemento catalizador de la innovación tecnológica desde el ámbito público. A su vez, constituye el marco para lograr un giro cualitativo en la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública a través de la digitalización y de reformas e inversiones que mejoren tanto los procesos y procedimientos administrativos como las competencias digitales y los recursos disponibles¹⁰.

3. La administración digital como motor de la innovación pública

Las Administraciones públicas poseen una enorme capacidad potencial y real de innovación. Así lo refleja la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública declarando en su preámbulo que las Administraciones Públicas son “agentes innovadores que continuamente están transformando y ampliando las políticas y los servicios públicos que prestan a los ciudadanos en función de sus nuevas demandas y necesidades”¹¹.

En línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, la Administración constituye un elemento dinamizador del crecimiento y la innovación¹². Y la doctrina no tiene reparos en considerar que las administraciones públicas no solo son innovadoras sino radicalmente innovadoras¹³.

La Administración digital se define como el resultado de un proceso de transformación de las AAPP basado en el uso innovador de los medios electrónicos y las tecnologías disruptivas para la automatización de su actividad y funcionamiento, la apertura a la ciudadanía, la recopilación y el análisis colaborativo de los datos y la prestación de servicios digitales¹⁴. En las anteriores revoluciones tecnológicas, no se llega a consumir una transformación sustancial de la Administración Pública en todas sus vertientes. Hay ámbitos que quedan desatendidos, en los

⁹ La palanca IV, sobre una Administración para el siglo XXI, incluye el componente 11º: Modernización de las Administraciones Públicas

¹⁰ Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital, Plan de digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025. Estrategia en materia de Administración digital y servicios públicos Digitales,1.

¹¹ Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Andorra el 8 de octubre de 2020

¹² Informe “Transformación Digital en el Transporte, Construcción, Energía, Gobiernos y Administraciones públicas”, coordinado por el Joint Research Center de la Comisión Europea

¹³ M. Mazzucato (2014:147)

¹⁴ A. Cerrillo (2022: 25 y ss)

que las administraciones no han logrado ser tan innovadoras y resultan cruciales para su desarrollo como los relativos a la gestión de la información y a los sistemas internos de gestión. La digitalización de la Administración Pública genera un clima propicio para el fomento de la innovación de tales aspectos. La importancia de la información se revitaliza, con especial protagonismo de los datos. La Administración es una organización que dispone de una gran cantidad de datos diversos y que necesita gestionarlos, junto a la información y conocimiento. El desarrollo tecnológico con la aparición de tecnologías emergentes junto al fomento de la transparencia, incrementan la diversidad de datos y la complejidad de su gestión con repercusión en los procesos de recopilación, almacenamiento, distribución y aplicación en la toma de decisiones. El big data y los metadatos acrecientan el interés por poseer una información fiable en forma de datos, sistematizada y analizada. Con el objetivo de lograr calidad en la toma de decisiones sería necesario, como se ha insistido doctrinalmente, reforzar las capacidades de la Administración en la gobernanza de datos¹⁵.

Por otra parte, los avances tecnológicos desarrollados en las últimas décadas han tenido impacto en la gestión pública, permitiendo la convivencia de diferentes modelos. A pesar que tanto el modelo weberiano como el modelo gerencial constituyen los dos grandes paradigmas de gestión pública, no podemos afirmar que exista un modelo dominante. No impera ningún modelo en estado puro sino que de forma desordenada las administraciones públicas operan bajo una mezcla de modelos en el que se atisba “una cultura burocrática con cultura eficientista de corte gerencial y con una inspiración de carácter empresarial”¹⁶.

La revolución tecnológica de estos tiempos alienta la renovación de los modelos de gestión vinculados a la administración digital. En esta realidad de la era digital es constatable que el modelo de gobernanza facilita el empleo de nuevas fórmulas innovadoras con la participación, junto a las administraciones públicas y organizaciones privadas, de la ciudadanía y diferentes actores sociales. Aún así, es aconsejable mantener la lógica burocrática para preservar la equidad y la seguridad jurídica. El nuevo modelo ha de buscar equilibrio entre los viejos paradigmas y los nuevos elementos permitiendo un sistema híbrido como se asevera doctrinalmente¹⁷.

En virtud de todo ello, la inteligencia artificial y la robótica se presentan como alternativas novedosas para profundizar en la importancia de la información y repensar los modelos de

¹⁵ M. Salvador y C. Ramió (2020:12-15)

¹⁶ C. Ramió (2019:35)

¹⁷ C. Ramió (2021:108 y ss); J.I. Criado (2016:36-37)

gestión pública y lograr procedimientos y resultados mas eficaces y eficientes dotando a la Administración de una mayor calidad institucional.

4. La Inteligencia artificial y su impacto en la gestión de la Administración Pública

El Estado español, alineado con la agenda digital para Europa, presenta sus propias estrategias para el desarrollo de una inteligencia artificial sostenible y centrada en la ciudadanía: la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA). Son diversas y variadas las diferentes manifestaciones de la inteligencia artificial que nos podemos encontrar en el funcionamiento y actividad de las administraciones públicas¹⁸.

No hay duda que la inteligencia artificial presenta potencial de mejora para la gestión pública y para un eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas en la adopción de toma de decisiones públicas como en la prestación de servicios. La inteligencia artificial se basa en el uso de algoritmos y de datos. El uso de datos de calidad través de los algoritmos pueden facilitar tales decisiones y la prestación de los servicios públicos mejorando la actuación y los resultados de la actividad administrativa. De ahí la importancia que las Administraciones Públicas no deben poner reparos en incrementar las capacidades institucionales en la gobernanza de dato como paso previo para implantar la inteligencia artificial estableciendo responsabilidades en la toma de decisiones y pautas para consolidar calidad y uso adecuado de los datos. Esta tecnología disruptiva puede contribuir a que la Administración disponga de buenos sistemas de información y tenga capacidad para analizar los datos. Las posibilidades que ofrece el análisis de datos mediante la inteligencia artificial consolida los modelos de control preventivo orientados al cumplimiento normativo, respaldando así la solidez de los programas de compliance para garantizar la toma de decisiones en defensa del interés general¹⁹.

Por otra parte, la inteligencia artificial puede ser la gran oportunidad para implantar una renovación institucional y organizativa de la Administración Pública y contribuir a su adaptación en un contexto en el que el paradigma de la gobernanza convive con otros modelos de gestión.

La inteligencia artificial presenta una gran ocasión para alcanzar definitivamente un sólido modelo burocrático objetivo, neutral y eficaz impermeable al clientelismo y a la corrupción con mayor dosis de seguridad jurídica a través de la automatización de procesos. A su vez, la

¹⁸ Proyecto MyGov Social del Consorcio de la Administración Abierta de Cataluña

¹⁹ C. Campos Acuña (2020: 50)

inteligencia artificial en el modelo gerencial se aplica a los ámbitos de la Administración que presten servicios facilitando unas administraciones públicas más eficaces y eficientes en su gestión. La tecnología de inteligencia artificial en el sector público es flexible para adentrarse en un modelo de gobierno abierto con la participación de más actores en la cogestión de servicios. La gestión del Big Data junto a la inteligencia artificial debe aportar a la Administración mejores capacidades para planificar, tomar decisiones y evaluar los sistemas de gobernanza. La implementación de la tecnología digital permite la transformación digital en la organización de las administraciones.

La Administración pública no debe ser reactiva a la innovación de la gestión por la vía de la inteligencia artificial; debe abrirse, como indica la Carta Iberoamericana de innovación en la gestión pública, a las posibilidades en la mejora y sostenibilidad económica de los servicios públicos que ofrece la implantación de la inteligencia artificial a favor del bien común y del interés general.

Finalmente podemos concluir que la inteligencia artificial es una de las innovaciones tecnológicas que abanderan la era exponencial y contribuyen a recuperar la legitimidad de la Administración pública mediante la calidad en la toma de decisiones y de prestación de servicios. El interés por regular y establecer un marco normativo sigue en activo doctrinalmente y permite afrontar los desafíos que garanticen, entre otros, el respeto a los derechos fundamentales y la garantía de transparencia, siempre buscando el equilibrio para no disuadir el proceso de innovación que lleva implícito.

La inteligencia artificial se presenta como elemento clave en la gestión pública que puede contribuir en positivo a fortalecer la capacidad de decisión y acción con la modernización de las estructuras y mecanismos de gestión de la Administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

Arenilla, Manuel (2017): "Cuatro décadas de modernización vs reforma de la Administración Pública en España, en *metodos.revista de ciencias sociales* núm.5 (2), pp. 302-317

Baena del Alcázar, Mariano (2013): *La reforma del Estado y de la Administración Española*, INAP, 285 pp.

Campos Acuña, Concepción (2020): "Compliance y tecnología como herramientas de mejora de la gestión pública: inteligencia artificial y toma de decisiones", en *Presupuesto y Gasto Público* núm 100, pp. 39-52

Cerrillo, Agustí (2022): *La Administración Digital*, Dykinson, 432 pp.

Criado, Juan Ignacio (2016): *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*, INAP, 314 pp.

Gamero Casado, Eduardo (2021): "El enfoque europeo de inteligencia artificial", en *Revista de Derecho Administrativo*, núm 20, pp. 268-289

Mazzucato, Mariana (2014): *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Barcelona, RBA Libros, 384 pp.

Nieto García, Alejandro (2013): “Un primer paso para la reforma de la Administración española” en M. Baena del Alcázar, *La reforma del Estado y de la Administración Española*, INAP, pp.163-183

Ramió, Carles (2021): *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*, CLAD, 167 pp.

Ramió, Carles (2019): *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid, Catarata, 173 pp

Martínez Gutiérrez, Rubén (2009): *Administración Pública electrónica*, Civitas, 631 pp.

Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2020): “Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 77, pp. 5-36