

INTELIGENCIA ARTIFICIAL, GESTIÓN PÚBLICA Y SÍNDROME DE LA RANA HERVIDA

Daniel Delgado Saldivar¹

SUMARIO: I.Introducción. II. Desarrollo.III. Conclusión
IV.Referencias Bibliográficas.

Resumen

Las tecnologías englobadas bajo el término “Inteligencia Artificial” son variadas y de gran efectividad, aunque su aplicación en las actividades de la administración pública parece estar en un futuro más bien lejano. Sin embargo, los mismos cambios tecnológicos y comportamentales que generaron nuevas estructuras económicas en la sociedad también generaron nuevas formas de interacción y presión que pueden provocar una implantación creciente de soluciones tecnológicas que puedan satisfacer la gran multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de los inúmeros grupos y personas que integran la sociedad. Tal implantación, que al principio puede parecer inocua y lenta, se acelerará conforme las primeras experiencias vuelvan inevitable la gobernanza de datos en la gestión pública y abran camino para aplicaciones mucho más complejas. La adaptación de los servidores a esta nueva realidad aún es una incógnita.

Palabras clave: inteligencia artificial, administración pública, gestión pública, gobernanza de datos.

¹ Doctor en Administración Pública, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. ISAPAC, correo electrónico: daniel2056@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4189-1204, realizó actividades de consultoría en planeación y tecnología en empresas y organizaciones gubernamentales de México, Brasil y Paraguay.

ARTIFICIAL INTELLIGENCE, PUBLIC MANAGEMENT AND BOILING FROG SYNDROME

Daniel Delgado Saldívar²

SUMMARY: I. Introduction. II. Development III. Conclusion
IV. Bibliographic References.

Abstract

The technologies listed under the term “Artificial Intelligence” present a wide variation and great effectiveness, even if its use at the public administration seems to belong to the far future. However, the same technological and behavioral changes that generated new economic structures in society also generated new way to interact and pressure that may provoke a growing implementation of technological solutions that may satisfy the great variety of needs, interests and preferences of the countless groups and persons that make up society. That implementation, in the beginning seemingly slow and innocuous, will accelerate as the first experiences reveal that data governance in the public administration will be unavoidable and open the way for much more complex solutions. The public employees’ reaction to this new reality is still unknown.

Keywords: artificial intelligence, public administration, public management, data governance.

² Doctor of public administration, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. ISAPAC, daniel2056@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4189-1204, was a consultant in planning and technology at companies and governmental organizations in México, Brazil and Paraguay.

INTRODUCCIÓN

El síndrome de la rana hervida es una analogía descrita por el escritor Olivier Clerc, que afirma que, si una rana se pone repentinamente en agua hirviendo, saltará, pero si la colocamos en agua tibia que luego calentamos lentamente, no reconocerá el peligro y se cocerá hasta la muerte³. La historia se usa como una metáfora de la incapacidad o de la falta de voluntad de las personas para reaccionar ante cambios, situaciones o amenazas que surgen y aumentan gradualmente.

Se asume que, cuando el cambio es progresivamente lento, el individuo permanece pasivo, apático, sin incentivos para reaccionar. Los impactos del cambio son percibidos como muy lejanos o improbables, hasta que la nueva situación se vuelve evidente.

Inteligencia Artificial IA en el Derecho y, más específicamente, en la Administración Pública, parece presentar características del síndrome de la rana hervida. Aunque por un lado la definición de la OCDE es demasiado genérica (“Un sistema computacional que puede, para un determinado conjunto de objetivos definidos por humanos, hacer predicciones y recomendaciones o tomar decisiones que influyen en entornos reales o virtuales”), por otro lado, ese enfoque de IA permite la actuación de tal tecnología en una gran variedad de frentes del Derecho y la Gestión Pública⁴.

³ Llobet, Clara Dini, ¿Sufres El Síndrome de la rana hervida?, Psicopedia, agosto de 2016 [en línea] Disponible en: <https://psicopedia.org/6391/sindrome-rana-hervida> (Consulta en: 17 de julio de 2021)

⁴ Núñez Armas, Juan Carlos, Inteligencia Artificial en la Administración Pública, 14 de septiembre de 2020 [en línea] Disponible en: <https://planamayor.com.mx/inteligencia-artificial-en-la-administracion-publica/> (Consulta en: 12 de julio de 2021)

DESARROLLO

Los frentes de actuación visualizados hasta ahora por especialistas en México denotan que el uso de la IA puede iniciar con acciones aparentemente inocuas que pueden, posteriormente, volverse un fuerte generador de cambios administrativos y sociales. Núñez Armas⁵ relata, en su artículo, que los primeros frentes podrán ser aspectos como simplificación administrativa y mejora de la eficiencia del gobierno electrónico; ambos aspectos probablemente sucederán con o sin tecnología de IA. Sin embargo, posteriormente indica que los siguientes pasos aumentan la complejidad de las aplicaciones de la IA: transparencia y eficiencia del gasto, junto con la automatización y eliminación de funciones mecánicas y repetitivas.

Núñez Armas⁶ describe, aún, un “gobierno algorítmico”, que aprende de los gustos, necesidades y realidades de los ciudadanos y, con ese conocimiento, previene y atiende las necesidades de cada ciudadano y de cada grupo social, eliminando las acciones derivadas de ocurrencias o directrices de líderes políticos. En este punto las funciones de los actuales servidores de la administración pública ya habrán cambiado tanto que se puede considerar que la rana ya estaría hervida.

Naturalmente, para llegar a ese punto es necesario que se coadyuven varios factores y recursos. Serna⁷ llama a eso “gobernanza de los datos en la administración pública”, indicando que son necesarios cinco componentes para su pleno desarrollo y uso de la IA: “la estrategia, la arquitectura e infraestructura de datos, la organización (incluyendo la estructura y los procesos), la gestión del talento

⁵ Núñez Armas, Juan Carlos, *op. cit.*

⁶ *Idem*

⁷ Serna, Miguel Salvador, *Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, pp., 20–32, julio de 2021[en línea]Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10855> (Consulta en 17 de julio de 2021), p.22.

y las competencias de los profesionales y el modelo de relaciones de la organización con su entorno”⁸

¿Es necesario reconsiderar la gobernanza de datos en la administración pública? Tal vez sí. En 2020 el autor encuestó servidores del municipio de Hermosillo, Sonora, para, entre otros objetivos, detectar las fuentes generadores de presión por acciones gubernamentales⁹. El resultado indicó que los encuestados no perciben presiones organizadas de grupos establecidos, sea de otros órganos, de partidos políticos o de grupos sociales o económicos, con respecto a la elaboración o evaluación de Políticas Públicas. Lo que perciben menos de 25% de ellos es que existen presiones específicas oriundas de algunos ciudadanos, en algunas situaciones.

Eso puede considerarse relevante, ya que, según Aguilar y Lima¹⁰, la agenda de gobierno utiliza “las demandas de varios grupos de la población y el gobierno”, que pugnan “por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas”¹¹, pero si no hay presiones de grupos organizados eso solo puede significar que (a) los fines del gobierno están siendo cumplidos; o (b) los grupos no están cumpliendo su papel de aglutinar las demandas de sus representados.

⁸ Ibidem, p. 25

⁹ Delgado Saldívar, Daniel, Percepción del impacto del uso de plataforma de inteligencia artificial como apoyo en las políticas públicas, en el órgano de control y evaluación gubernamental del H. Ayuntamiento de Hermosillo, en el Estado de Sonora, México, Tesis de Doctorado en Administración Pública, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C., octubre de 2020

¹⁰ Aguilar Astorga, Carlos Ricardo, y Lima Facio, Marco Antonio, ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a Las Ciencias Sociales. Grupo Eumed-Net de la Universidad de Málaga, septiembre de 2009, [en línea] Disponible en: http://proxse16.univalle.edu.co/~secretariageneral/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos_de_interes_general/Lecturas_politica_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicas%20publicas_Aguilar.pdf, (Consulta en 12 de julio de 2020), p. 10.

¹¹ idem

El hecho es que ha aumentado tanto la variedad de grupos y la variedad de demandas que no hay tiempo ni recursos suficientes para detectar, analizar, evaluar y providenciar medidas correctivas para los innúmeros grupos que actualmente conforman la sociedad, cada uno con innúmeras demandas; temas como cuidados socioambientales, control de grupos de odio, derechos de minorías etc. no consiguen ser analizados con la velocidad ni la profundidad suficientes.

Eso provoca que muchos grupos, con nuevas demandas y nuevos intereses, se sientan desfavorecidos, sin igualdad de condiciones dentro de la sociedad, lo que no es adecuado, pues según Omar Guerrero, “el estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual”¹² y grupos desfavorecidos no otorgan su consenso a tal dominación, lo que inhibe el desarrollo de la sociedad.

El cuadro presentado por esa investigación muestra la percepción de que el funcionamiento de la estructura de Administración Pública no parte de reclamos grupales externos, pues se basa en su propia detección y evaluación de las situaciones problemáticas, probablemente no por fallas de la Administración Pública, sino porque los grupos que antaño alimentaban la estructura del estado para que se elaboraran las Políticas Públicas ya no cumplen su función.

En este aspecto Pasquino proporciona un argumento claro, al especificar las tres interrogantes con respecto a los participantes de grupos que pretenden influenciar las acciones del estado: “1) ¿dónde adquirieron sus capacidades cívicas?, 2) ¿dónde recibieron el impulso al compromiso?, 3) ¿quién los reclutó?”¹³. En décadas anteriores la respuesta a tales interrogantes mencionaba escuelas,

¹² Guerrero Orozco, Omar, Principios de Administración Pública, 1ª ed., Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 1997, [en línea] Disponible en: <https://es.slideshare.net/d1305/principios-de-la-administracin-pblica>, p. 26.

¹³ Pasquino, Gianfranco, Nuevo Curso de Ciencia Política, 1ª ed., México, D. F., 2014, Fondo de Cultura Económica, p. 102.

sindicatos, partidos políticos, asociaciones religiosas etc. Sin embargo, actualmente las capacidades cívicas ya no adquieren en tales locales, sino que se adquieren en redes sociales, en grupos de *whatsapp* etc. En esos mismos locales también adquieren el impulso al compromiso, siendo que la diferencia es que, por primera vez, quien los recluta es diferente de quién aparece suministrando capacidades cívicas o impulso al compromiso, pues pueden ser reclutados por grupos o intereses no necesariamente favorables a lo que el individuo desea.

Así, la discusión se centra alrededor de la manera en la que el Ejecutivo recibe las informaciones, los datos, la descripción de situaciones y lo que sea relevante para que se considere importante una situación, lo suficiente como para realizar ajustes o crear nuevas Políticas Públicas. Tradicionalmente eso se hacía a través de participación política, grupos, movimientos etc., pero habiendo concluido que en México no hay partidos, ni sistemas partidistas, ni representación adecuada, el resultado es que el Ejecutivo tiene el poder y tiene la responsabilidad, pero sin los instrumentos y sin el conocimiento necesarios para elaborar, implantar, evaluar o ajustar Políticas Públicas eficientes y eficaces.

Se puede afirmar que el Ejecutivo poco conoce de la realidad de los innumerables grupos de la sociedad, pues como lo señala Ziccardi, hay tres factores que inhiben ese conocimiento: (1) históricamente existe una “subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos”¹⁴; (2) los servidores ni siempre están bien preparados para analizar esa realidad externa, pues los servidores son reclutados por “criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones a desempeñar”¹⁵; y (3) cuando hay reuniones y debates para conocer la realidad, resultan ser solamente proforma, para

¹⁴ Ziccardi, Alicia. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. Papeles de Población [en línea] octubre/diciembre de 2008, vol.14, n.58, pp.127-139 [en línea] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007&lng=es&nrm=iso, (Consulta en: 25 mayo 2020)

¹⁵ idem

guardar las apariencias, pues son eventos “destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía”¹⁶.

En síntesis: en México el Ejecutivo parece escuchar solamente lo que desea oír, y no existe suficiente información sobre la realidad porque los servidores públicos son pocos y no poseen instrumentos ni capacitación para detectar y analizar la realidad, por lo que resulta fácil sustituir el ejercicio de la función por actividades y eventos placebo.

La realidad de los diferentes grupos de la sociedad solo aparece en los nuevos canales y mecanismos de tecnología y son ignorados temporal o permanentemente por incapacidad de las estructuras responsables en el Ejecutivo; la carga para los administradores públicos parece estar demasiado pesada, demasiado variada y demasiado intensa y no puede ser trabajada solamente por los cuadros de servidores, por más bien preparados e intencionados que estén. El vacío de la función de aglutinadores de viejos grupos, como sindicatos, partidos, asociaciones etc. solo aumenta el peso de la responsabilidad para el estado.

Ese, naturalmente, es un riesgo nacional, pues la estabilidad social es un prerequisite para el desarrollo del país. Por esa razón, sabiendo que se vuelve necesario crear mecanismos que le ayuden al estado a visualizar y comprender mejor las nuevas configuraciones sociales, económicas y tecnológicas la pregunta que condujo la investigación era si las estructuras de la Administración Pública perciben esos mecanismos como factibles y si los aceptarán u obstaculizarán en su implantación y funcionamiento.

La encuesta tenía el objetivo de saber si existe espacio para una IA que recolecte, analice y recomiende con base en las necesidades de los ciudadanos y si tal tecnología tendría la aceptación y el apoyo de los servidores públicos. Los resultados mostraron que los servidores encuestados sí piensan que la Inteligencia

¹⁶ idem

Artificial es un avance tecnológico que es posible y puede colaborar con la Administración Pública (94.4%) y que tal colaboración tendrá utilidad total o parcial en sus actividades (88.9%). Perciben, también, que habrá algunas resistencias (58.3%) o que su implantación no será rápida (27.8%), pero que tal mecanismo es posible y necesario para México (88.9%).

Parafraseando a Galindo Camacho, hoy tenemos un estado que se ve desbordado porque la sociedad evolucionó y sus exigencias están cambiando con frecuencia y eso “le obliga a tener requerimientos que no tenía en otra época y que ahora debe resolver para no verse desbordado”¹⁷. Esa es el meollo de la definición de Políticas Públicas según Ruiz y Cadénas, cuando afirman que las Políticas Públicas “tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios (...) tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad”.¹⁸ Naturalmente cambió el concepto de bienes y servicios, pues si antes se hablaba de caminos y energía eléctrica, ahora se le han agregado nuevos elementos, como cargadores de autos eléctricos y acceso a internet, pero no solo eso, pues también cambió la cantidad y la naturaleza de los grupos a que se refieren los autores antes mencionados. Un estado desbordado no tiene condiciones de cumplir con la definición de Ruiz y Cadénas.

Esa definición podrá orientar el desarrollo de una plataforma de Inteligencia Artificial para servir de apoyo a la Administración Pública en la elaboración, implantación, evaluación y ajuste de las Políticas Públicas y acciones

¹⁷ Galindo Camacho M., Teoría de la administración pública, México, Editorial Porrúa, 2000, p.107

¹⁸ Ruiz López, Domingo, y Cadénas Ayala, Carlos Eduardo, ¿Qué Es Una Política Pública? en IUS Revista Jurídica de Universidad Latina de América, Lima, Peru, 2004, [en línea] Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QUÉ_ES_UNA_POLÍTICA_PÚBLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QUÉ_ES_UNA_POLÍTICA_PÚBLICA.pdf).

gubernamentales. Al parecer, solo un mecanismo de ese tipo tendría condiciones de atender la gran multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de los inúmeros grupos y personas que integran una sociedad.

Experiencias iniciales de aplicación de la Inteligencia Artificial en gobiernos se han orientado precisamente a la naturaleza del estado, o sea, acciones en seguridad y justicia, como fue visto en la justificación de esta investigación. Reconocimiento facial, vigilancia policíaca inteligente y otras aplicaciones son parte de la rutina en gobiernos de democracias plenas. Su aplicación específica en la impartición de justicia de los países es un botón de muestra relevante, pues países como el Reino Unido enfrentan una enorme cantidad de procesos y fuertes dificultades para garantizar el acceso por parte de los ciudadanos. Tan solo en India se acumulan más de 20 millones de casos para ser leídos, analizados, depurados y juzgados, en un proceso manual que hace que algunos tarden más de 10 años¹⁹.

Resumidamente, el uso de mecanismos basados en Inteligencia Artificial se percibe como algo inevitable y necesario entre los servidores del sector encuestado. El hecho de que la sociedad se ha vuelto más compleja solo realza la necesidad de equipar las estructuras de la Administración Pública con mecanismos eficaces y eficientes para que las Políticas Públicas realmente contribuyan con el desarrollo del país, al ser elaboradas, implementadas y evaluadas con conocimiento y análisis de la realidad de la sociedad y los grupos que la componen.

La automatización inevitable de tareas en la administración pública puede ser fácilmente iniciada por mecanismos tecnológicos basados en inteligencia artificial, lo que no será visto como un cambio significativo, ya que las funciones continúan

¹⁹ Doshi, Vishni, India's Long Wait for Justice: 27m Court Cases Trapped in Legal Logjam, The Guardian, 5 de mayo de 2016 [en línea] Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/may/05/indias-long-wait-for-justice-27-million-court-cases-trapped-in-a-legal-logjam> (Consulta en: 30 de agosto de 2020).

siendo ejecutadas. Sin embargo, el solo hecho de aplicar mecanismos de IA implica que las organizaciones deberán implantar una gobernanza de datos que, aunque incipiente, podrá ser el punto de partida para aplicaciones más complejas; así, conforme aumente la capacidad de colecta y análisis de datos de las tecnologías utilizadas también aumentará el potencial de análisis y recomendaciones de la tecnología, hasta asumir y cambiar funciones que actualmente no se realizan o son realizadas manualmente. Resta saber si los servidores de la administración pública detectarán a tiempo ese cambio y se prepararán para las nuevas estructuras y soluciones. Sin términos medios, los profesionales de la gestión pública solo podrán ser precavidos o sorprendidos. Los precavidos podrán liderar el proceso de implantación de IA; los sorprendidos solo reconocerán la nueva situación cuando sea evidente que es demasiado tarde.

Conclusión

No es posible implantar soluciones sencillas de automatización sin iniciar un proceso serio de gobernanza de datos que primeramente recolecte y posteriormente analice los datos electrónicos que antes se trabajaban en formas físicas e impresas; una vez cumplida esa etapa, será posible implantar tecnología de inteligencia artificial que recomiende acciones y medidas, compatibles con las políticas públicas establecidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo, y LIMA FACIO, Marco Antonio, ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a Las Ciencias Sociales. Grupo Eumed-Net de la Universidad de Málaga, septiembre de 2009, [en línea] Disponible en: http://proxse16.univalle.edu.co/~secretariageneral/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos_de_interes_general/Lecturas_politica_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicas%20publicas_Aguilar.pdf, (Consulta en 12 de julio de 2020).
- DELGADO SALDÍVAR, Daniel, Percepción del impacto del uso de plataforma de inteligencia artificial como apoyo en las políticas públicas, en el órgano de control y evaluación gubernamental del H. Ayuntamiento de Hermosillo, en el Estado de Sonora, México, Tesis de Doctorado en Administración Pública, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C., octubre de 2020.
- DOSHI, Vishi, India's Long Wait for Justice: 27m Court Cases Trapped in Legal Logjam, The Guardian, 5 de mayo de 2016 [en línea] Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/may/05/indias-long-wait-for-justice-27-million-court-cases-trapped-in-a-legal-logjam>. (Consulta en: 30 de agosto de 2020).
- GALINDO CAMACHO Miguel, Teoría de la administración pública, México, Editorial Porrúa, 2000.
- GUERRERO OROZCO, Omar, Principios de Administración Pública, 1ª ed., Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 1997, [en línea] Disponible en: <https://es.slideshare.net/d1305/principios-de-la-administracin-pblica>.
- LLOBET, Clara Dini, ¿Sufres El Síndrome de la rana hervida?, Psicopedia, agosto de 2016 [en línea] Disponible en: <https://psicopedia.org/6391/sindrome-rana-hervida> (Consulta en: 17 de julio de 2021).
- NÚÑEZ ARMAS, Juan Carlos, Inteligencia Artificial en la Administración Pública, 14 de septiembre de 2020 [en línea] Disponible en: <https://planamayor.com.mx/inteligencia-artificial-en-la-administracion-publica/> (Consulta en: 12 de julio de 2021).
- PASQUINO, Gianfranco, Nuevo Curso de Ciencia Política, 1ª ed., México, D. F., 2014, Fondo de Cultura Económica.
- RUIZ LÓPEZ, Domingo, y CADÉNAS AYALA, Carlos Eduardo, ¿Qué Es Una Política Pública? en IUS Revista Jurídica de Universidad Latina de América, Lima, Peru, 2004, [en línea] Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QUÉ_ES_UNA_POLÍTICA_PÚBLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QUÉ_ES_UNA_POLÍTICA_PÚBLICA.pdf).

SERNA, Miguel Salvador, Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, pp., 20–32, julio de 2021[en línea]Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10855> (Consulta en 17 de julio de 2021).

ZICCARDI, Alicia. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población* [en línea] octubre/diciembre de 2008, vol.14, n.58,pp.127-139 [en línea]Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007&lng=es&nrm=iso, (Consulta en: 25 mayo 2020).

Recibido 19 Julio de 2021

Aceptado 3 de Agosto de 2021