COLECCIÓN **SUPERIOR**

Transparencia e integridad en América Latina

Nuevas miradas más allá del Estado abierto y la gobernanza tradicional

CAROLINA CRISTANCHO ZARCO
EDITORA ACADÉMICA

ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

CAROLINA CRISTANCHO ZARCO

LEONARDO JAVIER CASTILLO CÁRDENAS

ANALÍA GRACIELA ELÍADES

JAVIER MERINO DELGADO

CRISTIAN DAVID SALAZAR CHAVARRO

ERNESTO CARRASCO RAMÍREZ

MARÍA CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

AUTORES

Transparencia e integridad en América Latina

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM
Cristancho Zarco, Carolina
Transparencia e integridad en América Latina : nuevas miradas más allá del Estado abierto y la gobernanza tradicional / Carolina Cristancho Zarco, Leonardo Javier Castillo Cárdenas, Analía Graciela Eliades, Javier Merino Delgado, Cristian David Salazar Chavarro, Ernesto Carrasco Ramírez y María Concepción Campos Acuña. - - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2026.
172 páginas. -- (Colección Superior)
Incluye bibliografías y webgrafías e índice temático.
ISBN 978-958-609-213-5 (papel). -- ISBN 978-958-609-214-2 (electrónico)
1. Transparencia en el gobierno - América Latina 2. Internet en la administración pública - América Latina 3. Acceso a la información pública - América Latina 4. Ética política - América Latina 5. Rendición de cuentas en la administración pública - América Latina 6. Acceso a la información pública - México 7. Derecho disciplinario - Colombia 8. Gobernanza digital - América Latina 9. Seguridad informática - América Latina 10. Gobierno electrónico - América Latina 11. Participación ciudadana - América Latina 12. Protección de los derechos humanos - América Latina 13. Inteligencia artificial - Reglamentación - América Latina 14. América Latina - Administración pública I. Cristancho Zarco, Carolina, autora, editora II. Castillo Cárdenas, Leonardo Javier, autor III. Eliades, Analía Graciela, autora IV. Merino Delgado, Javier, autor V. Salazar Chavarro, Cristian David, autor VI. Carrasco Ramírez, Ernesto, autor VII. Campos Acuña, María Concepción, autora VIII. Título IX. Serie.
CDD-22: 352.35

Transparencia e integridad en América Latina: Nuevas miradas
más allá del Estado abierto y la gobernanza tradicional
Carolina Cristancho Zarco, editora académica
Carolina Cristancho Zarco, Leonardo Javier Castillo Cárdenas, Analía Graciela Elíades, Javier Merino Delgado, Cristian David Salazar Chavarro, Ernesto Carrasco Ramírez y María Concepción Campos Acuña, autores
Escuela de Alto Gobierno

Colección Superior
ISBN 978-958-609-213-5 (papel)
ISBN 978-958-609-214-2 (electrónico)
2026

© Escuela Superior de Administración Pública
https://ror.org/03vhr8v79
Director Nacional Nerio José Alvis Barranco

Subdirección Nacional de Servicios Académicos
Grupo de Publicaciones
Editorial ESAP
grupo.publicaciones@esap.edu.co
https://www.esap.edu.co/
https://libros.esap.edu.co/

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez
Corrección de estilo Íkaro Valderrama
Diagramación Diego Andrés Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D.C.
(+57) 601 7956110



Este libro cuenta con una versión electrónica bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), disponible en el portal de libros de la ESAP y en el Repositorio CDIM.

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2026

Transparencia e integridad en América Latina

Nuevas miradas más allá del Estado abierto y la gobernanza tradicional

CAROLINA CRISTANCHO ZARCO
Editora académica

ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Este libro se deriva de las actividades investigativas y de la Escuela de Alto Gobierno, cuyo Equipo de Documentos Técnicos y Gestión del Conocimiento e Innovación participó en la concepción, cuidado editorial y edición académica. Fue evaluado por pares académicos como libro de investigación y aprobado por el Comité Nacional Editorial de la ESAP en 2025.

Contenido

Introducción **11**
CAROLINA CRISTANCHO ZARCO

PRIMERA PARTE.
REPENSAR LA TRANSPARENCIA DESDE
AMÉRICA LATINA: PARADIGMAS EN DISPUTA

Transparencia e inteligencia artificial: un nuevo paradigma y desafío para la administración pública **19**
LEONARDO JAVIER CASTILLO CÁRDENAS

El derecho a la comunicación con el Estado. Transparencia y elaboración participativa de normas. Estándares y aportes más allá del Estado abierto **41**
ANALÍA GRACIELA ELÍADES

SEGUNDA PARTE.
ESTADO, INTEGRIDAD Y CIUDADANÍA: POR UNA ÉTICA
PÚBLICA TRANSFORMADORA

Gerencia pública y transparencia en el marco de derechos humanos en México **67**
JAVIER MERINO DELGADO

El rol preventivo del derecho disciplinario en Colombia **87**
CRISTIAN DAVID SALAZAR CHAVARRO

Integridad gobernabilidad y seguridad informática **113**
ERNESTO CARRASCO RAMÍREZ

TERCERA PARTE. TECNOLOGÍA, REGULACIÓN Y DERECHOS: CONSTRUIR CONFIANZA EN LO DIGITAL

Desafíos de la inteligencia artificial en la gestión pública: la protección de los derechos de las personas en el mundo digital **131**
MARÍA CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

Sobre los autores **163**

Índice temático **169**

Introducción

Carolina Cristancho Zarco

ESTA OBRA ES RESULTADO del I Foro Internacional de Transparencia e Integridad: Más Allá de la Gobernanza y el Estado Abierto, organizado conjuntamente por la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia. El foro reunió en 2024 a académicos, funcionarios, expertos en tecnología y derechos humanos de diversos países de Iberoamérica, con el propósito de contribuir al intercambio de experiencias nacionales e internacionales en materia de transparencia e integridad en el ejercicio de gobierno y de la administración pública. Este intercambio sirvió para repensar críticamente los marcos dominantes en materia de gestión pública, gobernanza, integridad y transparencia.

En este contexto académico surgen las preguntas: ¿Acaso no es para todos claro que la transparencia y la integridad son indiscutibles en los procesos de toma de decisiones en el Estado? ¿De qué se trata la gobernanza y el Estado Abierto? ¿Qué se ha entendido por estos conceptos en otros países iberoamericanos? ¿Por qué debemos ir más allá de la gobernanza y el Estado Abierto?

Se suele pensar que la gobernanza es un proceso de toma de decisiones en el cual el gobierno y la sociedad civil interactúan para gestionar los recursos públicos e intentar solucionar problemas comunes relevantes. Sin embargo, este concepto en la práctica se ha reducido a la noción de espacios de "participación", en los que la ciudadanía se expresa de alguna forma, aun cuando las decisiones ya han sido tomadas previamente. En otras palabras, se instrumentalizan los espacios para legitimar decisiones denominadas "técnicas".

En este contexto, desde las escuelas norteamericanas se popularizó el concepto de *Estado abierto*, que concibe la gobernanza como un enfoque que promueve la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre el gobierno y la sociedad. Este concepto implica el fortalecimiento de sistemas que faciliten el acceso a la información pública, requisito previo tanto para el desarrollo de espacios como las rendiciones de cuentas, como para que los ciudadanos en general participen activamente en los procesos de toma de decisiones. Para ello, por supuesto que el Estado abierto integra debates sobre la innovación y el uso de tecnologías digitales para mejorar la participación ciudadana y la efectividad de los servicios públicos. Así pues, el Estado se concibe como una plataforma colaborativa que facilita el diálogo y la cocreación entre gobierno y ciudadanía.

Este enfoque de Estado abierto ha recibido críticas desde diversas escuelas latinoamericanas, por ejemplo, comprender que en el contexto de países de la región no se puede hablar de igualdad en el acceso a la información, a las herramientas digitales, o a las mismas capacidades y competencias ciudadanas, lo cual perpetúa y profundiza las desigualdades sociales ya existentes. Asimismo, se ha identificado que, aunque en el discurso parece que los gobiernos están comprometidos con la implementación de políticas de Estado abierto, lo han hecho de manera simbólica, pues no se evidencia un verdadero compromiso con la participación ciudadana incidente, que necesariamente requiere un ejercicio de democracia deliberativa y profunda. Esto sin mencionar que la corrupción sigue siendo un problema estructural y sistemático en

países como Colombia, donde a pesar de los esfuerzos por promover la transparencia, este fenómeno persiste y socava la confianza en este tipo de iniciativas.

Entonces, ¿cómo superar las limitaciones del modelo? ¿Cómo ir más allá y superar las resistencias institucionales de los funcionarios y las estructuras de poder que dificultan la transformación del ejercicio de gobierno? ¿Cómo podemos transformar culturalmente a nuestras sociedades para que el actuar, tanto de los funcionarios públicos como de la ciudadanía, se rija bajo principios de integridad y transparencia?

En este escenario, la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública está llamada a liderar los procesos de análisis, investigación, sistematización y construcción de buenas prácticas, metodologías y propuestas de intervención en materia de transparencia, lucha contra la corrupción, rendición de cuentas, participación ciudadana y en general las políticas de la administración pública que implican, por su naturaleza, el gobierno y el cogobierno para la toma de decisiones. En otras palabras, entre las funciones que tiene la Escuela —establecidas en el Decreto 164 de 2021—, se encuentra poner en marcha estudios y análisis de experiencias en la administración pública para recuperar y sistematizar el conocimiento y las destrezas acumuladas por el alto gobierno y la alta gerencia pública, con el fin de identificar los principales elementos conceptuales, técnicos e instrumentales requeridos para que aquellas personas que por mandato público toman las decisiones en las entidades del Estado cuenten con herramientas prácticas que les permitan mejorar la gestión pública en el ejercicio de conducción del Estado y sus instituciones públicas.

No obstante, no se trata simplemente de implementar medidas o políticas de transparencia e integridad para mejorar el desempeño de los funcionarios del alto gobierno y la alta gerencia. Se trata de comenzar a transformar la cultura de la administración pública para que se ponga al servicio y genere un diálogo diverso, efectivo e incidente con las comunidades, quienes, en un Estado Social de Derecho, son la esencia del ejercicio de gobierno.

En este orden de ideas, el Foro fue una oportunidad para analizar los conceptos de Estado abierto y gobernanza, los cuales han sido formulados y promovidos hegemónicamente desde marcos institucionales norteamericanos y europeos, muchas veces con escasa sensibilidad hacia los contextos históricos, sociales y políticos de América Latina. Esta publicación propone superar esa tradición, construyendo desde el Sur Global nuevas categorías, narrativas y prácticas que respondan mejor a las desigualdades estructurales, la desconfianza institucional y las brechas tecnológicas que afectan a nuestros Estados y sociedades.

Así pues, este libro reúne reflexiones clave sobre la relación entre transparencia, tecnología y derechos humanos desde una perspectiva crítica, situada y profundamente latinoamericana. Frente a los desafíos que enfrenta la gestión pública en la región —como la persistente desigualdad, la desconfianza institucional y la acelerada digitalización—, es necesario repensar los marcos tradicionales de gobernanza y construir nuevos lenguajes y prácticas que respondan a nuestras realidades.

El contenido de este libro se estructura en tres partes que reflejan una progresión lógica, desde la crítica conceptual hasta los retos emergentes de la transformación digital en lo público. Cada parte responde a un eje temático que articula las discusiones desarrolladas durante el Foro, lo cual le permite al lector transitar por distintas dimensiones del debate sobre transparencia e integridad desde una mirada situada en América Latina.

La primera sección introduce una reflexión crítica sobre los fundamentos del modelo de Estado abierto y los discursos tradicionales de gobernanza. A partir de lecturas filosóficas, jurídicas y políticas, los textos aquí reunidos cuestionan la aplicabilidad automática de paradigmas hegemónicos en nuestros contextos y proponen un enfoque alternativo, basado en el derecho a la comunicación, la participación efectiva y una transparencia que reconozca las desigualdades estructurales en el acceso al Estado.

La segunda parte profundiza en las herramientas jurídicas e institucionales para construir una función pública íntegra. A través de abordajes sobre el derecho disciplinario, la gerencia

pública y la gobernabilidad democrática, se exploran propuestas que van más allá del control sancionador y se enfocan en la prevención, la ética organizacional, el liderazgo público y la creación de culturas institucionales basadas en valores colectivos. El énfasis está puesto no solo en transformar las reglas del juego, sino también las prácticas cotidianas de quienes gestionan lo público.

Finalmente, la tercera parte se orienta a los retos más contemporáneos que enfrenta la gestión pública: el avance de la inteligencia artificial, la automatización de decisiones y la digitalización de los servicios estatales. Los capítulos aquí incluidos analizan los riesgos asociados —como los sesgos algorítmicos, la opacidad de los sistemas y el aumento de la brecha digital— y proponen rutas normativas, operativas y éticas para garantizar una gobernanza tecnológica centrada en los derechos humanos y el interés público.

Las contribuciones recogidas en este libro no solo ofrecen diagnósticos sólidos, sino también propuestas concretas orientadas a mejorar la integridad pública, fortalecer el derecho a la información, anticipar los riesgos de la inteligencia artificial y promover una cultura de lo público basada en el respeto, la participación y la rendición de cuentas.

Este esfuerzo editorial representa una apuesta por el diálogo entre saberes, disciplinas y territorios, así como un aporte a la formulación de políticas públicas más justas, efectivas y humanas. Invitamos a todas y todos los lectores a sumarse a este proceso de construcción colectiva.

PRIMERA PARTE
Repensar la transparencia desde América Latina: paradigmas en disputa

Transparencia e inteligencia artificial: un nuevo paradigma y desafío para la administración pública

Leonardo Javier Castillo Cárdenas

> La transparencia no puede reducirse solo al ámbito de la política y de la economía, dado que el fenómeno constituye una coacción sistémica que se apodera de todos los sucesos sociales y los somete a un profundo cambio.
>
> HAN, *La sociedad de la transparencia* (2013)

Introducción

Los paradigmas cumplen la función de determinar la forma en que entendemos el mundo y los fenómenos que en él ocurren. En el texto *La estructura de las revoluciones científicas*, Thomas Kuhn (2004, pp. 151-152) sostiene que cada momento de la historia se encuentra regido por un paradigma, por lo cual también es posible atribuirle una evolución paradigmática a la relación Estado-ciudadano. Así, desde que surge la idea de *lo Stato* en la Florencia del siglo XVI de la mano de Maquiavelo (1999) hasta nuestros días, es interesante revisar la concepción de relación Estado-ciudadano para entender cómo abordar los problemas públicos. Entonces, es necesario revisar los principales paradigmas que han inspirado estas concepciones.

Norberto Bobbio (1986, p. 17) nos recuerda que la democracia nace de una concepción individualista de la sociedad, radicalmente diferente a la concepción orgánica que domina en la antigüedad y la Edad Media. Mientras que la concepción orgánica parte de la premisa de que el "todo" es anterior a las "partes", la concepción individualista sostiene, por el contrario, que la sociedad política es un "producto artificial de la voluntad de los individuos". El autor señala tres causas que confluyen en la formación de la concepción individualista de la sociedad y del Estado, así como en la consiguiente "disolución de la concepción orgánica": el contractualismo, que plantea un Estado de naturaleza previo con individuos soberanos; el nacimiento de la economía política, cuyo objeto no es el *zònpolitikón* sino el *homo oeconomicus*; y la filosofía utilitarista, cuyo criterio para fundamentar una ética objetiva se construye desde condiciones individuales como el placer y el dolor, al considerar el bien común como la felicidad del mayor número.

No obstante, es menester señalar que esta concepción no siempre fue la dominante, ya que griegos y romanos tenían una noción más colectiva sobre esta relación, tal como grafica Benjamín Constant (1989, p. 271) en su célebre conferencia de 1819, *De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos*. Este filósofo político de origen suizo destacó que las diferentes partes de la soberanía se ejercían de manera directa, pero colectiva, de modo que el individuo está sometido al colectivo.

Teniendo en cuenta lo señalado por Bobbio, se desarrollará por qué la "búsqueda del interés propio" ha sido, durante siglos, el paradigma imperante para explicar el funcionamiento de las sociedades democráticas. A continuación, se describirá una evolución —quizás todavía emergente—, hacia un nuevo paradigma en el cual se avizoran formas menos asimétricas de establecer y explicar la relación Estado-Ciudadano, las cuales justifican el surgimiento de principios como la participación y la transparencia. Finalmente, se abordará el fenómeno de la transparencia vinculado a la inteligencia artificial, como una realidad que también requiere ser debatida debido a sus implicancias éticas en relación con lo público.

La construcción del paradigma dominante

Desde hace siglos, la forma de entender el poder, y más concretamente, la relación entre el Estado y los ciudadanos está sustentada en la búsqueda del propio interés como paradigma dominante. Ya en 1651, Thomas Hobbes, en su *Leviatán* (2005) señalaba que los hombres son fundamentalmente egoístas, siendo tarea de los gobiernos ejercer el control sobre ellos, de modo que no se destruyan entre sí en su miope búsqueda del interés propio. Un grandioso ejemplo de cómo "funciona" este modelo, es la obra *El señor de las moscas* de William Golding (2004) . En el mismo sentido, el filósofo escocés David Hume, en su *Tratado de la naturaleza humana* publicado en 1739, sostuvo una interesante defensa del individualismo, considerando al egoísmo como el verdadero origen de las reglas de justicia, característica inherente a la constitución y forma de ser de los hombres. Con elocuencia, Hume plantea la difcultad de encontrar a quien ame más a sus semejantes que a sí mismo, sin perjuicio de que tampoco es frecuente quien posea más afectos egoístas que generosos (1969, p. 487).

En 1758 otro filósofo, el francés Claude D' Helvétius, en su obra *De l'Esprit* (1983, p. 135), sostiene que el interés personal sería el que permitiría apreciar el mérito de las acciones de los seres humanos. Un año después, en 1759 Adam Smith en su *Teoría de los sentimientos morales* señaló que "no estamos listos para sospechar que ninguna persona sea defectuosa en egoísmo"(2002, p. 359). El propio Smith en 1776 publica el texto *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, en el que plantea que los seres humanos están regidos por su interés propio, de modo tal que su toma de decisiones se encuentra guiada por la consideración racional de los costos y beneficios. No obstante, al actuar en dicha búsqueda del interés propio, sus acciones en el libre mercado tienden a servir al bien común como si estuvieran guiadas por una "mano invisible, esta como un resultado no buscado por los sujetos" (1981, pp. 402 y 612).

En su obra *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, impresa en 1780 y publicada por primera vez en 1789, Jeremy

Bentham plantea que dolor y placer gobiernan a la raza humana: determinan lo que hacemos, decimos y pensamos, constituyen su causa y efecto, y establecen lo correcto e incorrecto (1991, p. 45).

En *An Essay on The Principle of Population,* publicado en 1798, Thomas Malthus señala que es por medio del instinto que Dios ha prescrito a cada hombre que persiga como objetivo primario su propia seguridad y felicidad, así como la seguridad y la felicidad de aquellos inmediatamente conectados con él (1992, pp. 343-344). Por su parte, Hannah Arendt, en sus *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*, señala que ninguno de los problemas filosóficos fundamentales expuestos por Kant —qué puedo saber, qué debo hacer y qué me cabe esperar— menciona la condición de pluralidad humana, salvo aquello que se halla, puesto que sin los demás hombres no tendría sentido regular la conducta propia. De este modo, Arendt sostiene que la idea que reside tras las tres cuestiones no es otra cosa que el interés propio, más que el interés por el mundo (2003, p. 45).

Como resultado de esta manera de concebir las relaciones humanas surge el individualismo metodológico, doctrina reduccionista que intenta explicar todos los fenómenos sociales —su estructura y cambios— a través de los individuos. En esta tradición se inscriben autores del peso de los filósofos Karl Popper o Friedrich A. Hayek. Este último señala que, más que indagar por la motivación altruista o egoísta, lo relevante es orientar al hombre hacia la ponderación de las consecuencias de sus acciones, ya sea porque le interesen o porque le sean impuestas por quienes detentan el poder en virtud de su comprensión de los efectos sociales de dichas acciones (Hayek, 1986, p. 14).

Además de estos reconocidos filósofos, el referido paradigma dominante también se refleja en el pensamiento de otros referentes de distintas disciplinas. Así, Gary Becker (1962, pp. 48-49), quien obtuvo el premio Nobel de Economía en 1992, sostiene que la "naturaleza humana" —dentro de la cual destaca el interés propio, la generosidad respecto de la familia, entre otros aspectos que se manifiestan en las preferencias— pueden explicarse a través de la elección duradera de aquellos rasgos que tienen aptitud genética

mayor y son valiosos para la supervivencia: dicho valor para la supervivencia corresponde a cómo se ha maximizado la utilidad en distintos entornos (1976, p. 826). El propio Becker con su teoría del capital humano, señala que, en un clima competitivo e individualista, uno debe hacer inversiones sobre uno mismo, estar disponible y empleable, pues lo que no hagan los individuos por ellos mismos no lo hará nadie, y todas sus decisiones irán encaminadas a la maximización y a la persecución de una idea.

Garrett Hardin, ecologista, publicó el texto "Tragedy of The Commons" en 1968 en la revista *Science*, donde —a partir del mismo paradigma— sostiene que la tragedia no es otra cosa que buscar el propio provecho para cada quien cuando se carece de regulación, siendo la libertad de los recursos comunes el camino a la ruina de todos (Hardin, 1968, p. 1244).

Richard Dawkins, etólogo y biólogo evolutivo va aún más allá. En su libro, *The Selfish Gene*, publicado en 1976, plantea que el material genético molecular utiliza su huésped como un "vehículo" para maximizar sus propias propagaciones, actuando de modo egoísta para la propagación de nuestros genes (1993, p. 4). En un sentido similar, en el dilema del prisionero, ambos jugadores, al pensar de manera independiente, toman la decisión sobre qué es mejor para cada uno, lo cual finalmente no arroja los mejores resultados para ambos, primando un criterio egoísta[1]. De todas maneras, es necesario considerar —como señala el economista turco y profesor de Harvard, Dani Rodrik—, que el comportamiento egoísta que es eficiente en un modelo de mercado de competencia perfecta, se torna ineficiente para el caso del dilema del prisionero (2016, p. 33).

1 El dilema del prisionero elaborado por Merrill Flood y Melvin Dresher en 1950 y formalizado por Albert W. Tucker es un problema de la teoría de juegos. Esta es una rama de la economía que estudia las decisiones en un contexto de interacción estratégica: es decir, considerando lo que los demás jugadores hacen. El dilema del prisionero se clasifica dentro de los juegos no cooperativos, aquellos en los cuales los jugadores o agentes toman sus decisiones independientemente, sin comprometerse con los demás participantes.

Los anteriores son solo algunos de los muchos ejemplos que es posible citar respecto al paradigma que, durante los últimos siglos, ha dominado la forma en que Occidente concibe las relaciones entre las personas. Dicho paradigma es omnicomprensivo de las relaciones humanas, pues engloba tanto las formas en que las personas se organizan y las estructuras a través de las cuales lo hacen, como la manera en que aquellas entienden y se relacionan con el poder. Así, la relación entre Estado y ciudadanos se ha comprendido y aceptado bajo esta óptica, al menos hasta ahora.

Escribiendo un nuevo paradigma

Sin negar que el paradigma "clásico" es el dominante, hoy es posible encontrar a notorios exponentes de las más diversas disciplinas que refutan o modifican dicha concepción, al plantear un nuevo conjunto de reglas para explicar la relación entre Estado y ciudadano.

Uno de ellos es Martin Nowak, biólogo, matemático y actual director del Programa de Dinámica Evolutiva de la Universidad de Harvard, quien contradice a Dawkins al recalcar la cooperación en muchos niveles de la organización biológica. Nowak no solo afirma que "los seres humanos son los campeones de la cooperación" y que esta "es el principio organizador decisivo de la sociedad humana" (Nowak, 2006, p. 1560), sino que además sostiene que, junto a los dos principios fundamentales de la evolución (mutación y selección natural) se encontraría la cooperación, como un tercer principio. Ello, por cuanto afirma que la cooperación hace constructiva a la evolución, permite la especialización y promueve la diversidad biológica (2006, p. 1563).

El destacado biólogo y creador de la *autopoiesis*, Humberto Maturana, también refuta los fundamentos de la visión dominante, al plantear que lo que funda la conducta de las personas en sociedad es la cooperación y no la competencia (Maturana, 1995, p. 81).

La cooperación también aparece como una herramienta poderosa para la resolución de problemas complejos. Scott E. Page, cientista social, politólogo y profesor de teoría de los sistemas complejos de la Universidad de Michigan (2008) argumenta que

un grupo diverso de personas competentes casi siempre supera a un grupo homogéneo de personas sobresalientes por un amplio margen. Este fenómeno, que denomina *superioridad cognitiva de la diversidad de perspectivas*, implica que mientras exista mayor diversidad en cuanto a analogías o categorías usadas por los individuos, más diversas son también las soluciones. Esta *diversidad cognitiva* supone que los mejores resultados se obtendrían en grupos de personas que, si bien comparten los mismos valores, tienen diversas ideas sobre cómo lograr o cumplir con estos valores. La explicación es que existen dos diferentes dinámicas, la de predicción y la de selección, que acontecen al mismo tiempo, de modo que, mientras más heterogéneo sea el grupo, más probable es que sus predicciones bajo un contexto de incertidumbre y ambigüedad sean correctas. Esto sucede debido a que cada persona agrupa y categoriza a partir de su experiencia y antecedentes, o parafraseando a Ortega y Gasset en las *Meditaciones del Quijote*: "yo soy yo y mi circunstancia". De este modo, la manera de realizar la categorización de cada quien afecta la forma en la cual es predicho determinado resultado, de modo que las capacidades y circunstancias tienen el mismo peso en cuanto a su capacidad predictiva. Así, la dinámica de selección favorece la diversidad: "la diversidad supera a la aptitud", como sostiene la teoría de la capacidad de los triunfos de la diversidad. De este modo, al seleccionar a un grupo de personas para que resuelva problemas a partir de una población diversa, el desempeño será mejor que si selecciona al azar o de forma selectiva, considerando únicamente a los agentes de desempeño superior (Hong y Page, 2004).

Lo anterior, es consistente con lo que postula James Surowiecki (2004), quien sostiene que la masa es casi siempre colectivamente más sabia que un experto individual, siempre y cuando se cumplan cuatro condiciones, a saber: 1) Diversidad: que cada persona aporte información privada o parcialidad; 2) Independencia: que las personas formen sus opiniones de forma independiente; 3) Descentralización: que las personas recurran a su propio conocimiento; y 4) Agregación: existencia de un mecanismo para convertir juicios privados en una decisión colectiva.

Los antropólogos Robert Boyd y Peter Richardson de la Universidad de California sostienen que la adaptación cultural es un factor clave para explicar los cambios en la psicología humana, en el sentido de que favorece sociedades más grandes y cooperativas. Ello se debería a que el desarrollo de la capacidad de aprender de otros habría posibilitado la evolución cultural acumulativa. La rápida adaptación cultural también conduce a diferencias persistentes entre los grupos sociales locales y, a continuación, la competencia entre los grupos conduce a la difusión de comportamientos que mejoran su capacidad competitiva. Entonces, en estos entornos sociales cooperativos culturalmente evolucionados, la selección natural dentro de los grupos favoreció genes que dieron lugar a nuevos motivos más prosociales. De esta manera, aquellos sistemas morales que se vieron reforzados por sistemas de premios y de castigos incrementaron el éxito reproductivo de aquellos individuos que, en dichos ambientes, eran capaces de funcionar adecuadamente. Esto último también condujo a la evolución de rasgos como la empatía, así como al desarrollo de la vergüenza y otras emociones sociales (Boyd y Richerson, 2009).

La politóloga Elinor Ostrom ha señalado que es un error la asunción por parte de muchos analistas respecto de que la maximización de los beneficios propios a corto plazo producirá de manera inevitable una "tragedia de los bienes comunes". Quien fuera la primera mujer en obtener el Nobel de Economía en 2009, señaló además que los humanos no maximizan universalmente los beneficios a corto plazo, sino que pueden cooperar para producir beneficios compartidos a largo plazo (Vollan y Ostrom, 2010).

La filósofa norteamericana Martha Nussbaum concibe la cooperación social tanto desde el compañerismo como a partir del propio interés (Nussbaum, 2004). En otra de sus obras plantea la urgencia de articular metas que sean más ricas en términos humanos para desarrollar actitudes hacia la cooperación (Nussbaum, 2006).

Ahora bien, en cuanto a la consideración de la equidad, el Nobel de economía Amartya Sen sostiene que muchas veces esta puede contribuir a la eficiencia, en la medida en que la conducta de las personas puede estar también supeditada al sentido de

la justicia. Por ello el planteamiento de que la equidad puede erosionar la eficiencia, por medio de incentivos negativos, no necesariamente obedece a la realidad (Sen, 2003). La idea de que el comportamiento de los individuos se encuentra motivado por el interés propio constituye, sin duda, una parte relevante de la evolución económica. Sin perjuicio de ello, dicho conjunto de reglas deja fuera consideraciones tales como la lealtad del grupo, el altruismo y el sentido del deber, de modo que el *homo economicus* sería un ser despreciable, sin sentimientos, sin moral, sin dignidad, inquietudes ni compromisos. De esta manera, Sen aborda por qué el paradigma del interés propio no lleva necesariamente al bienestar colectivo (Sen, 1977).

Otro premio Nobel, Herbert Simon, también critica la premisa básica del paradigma dominante, dado que la mayor parte de las decisiones más relevantes que adoptan las personas no está mediada por su interés individual. Más bien obedece a aquello que sería beneficioso para las entidades en las que participa, desde las familias, a las etnias, naciones o estados, pasando por las organizaciones a las que pertenece y a las que profesa lealtad (Simon, 2001).

Por su parte, el influyente economista Albert O. Hirschman (1986) se refiere a la tensión entre el interés propio, por un lado, y la moral pública, el servicio a la comunidad —o incluso el propio sacrificio—, por el otro; o entre "interés" y "benevolencia", tal como lo plantea Adam Smith. Aquí, de nuevo la economía se ha concentrado abrumadoramente en uno de los términos de la dicotomía, en tanto que expone proposiciones simplistas y contradictorias sobre cómo tratar con el otro. La contradicción puede ser resuelta con mayor atención a la naturaleza especial de la moralidad pública como un "insumo".

Hasta aquí se han revisado influyentes autores cuyas premisas no son consistentes en gran medida con el conjunto de reglas que describe la manera tradicional en la cual nos relacionamos los seres humanos y que, por cierto, también tiñe la forma en que concebimos las estructuras y dinámicas del poder. En los siguientes apartados, se intentará vincular esta nueva forma

de relación entre Estado y ciudadano, a partir de dos principios íntimamente relacionados que han surgido en las últimas décadas, los cuales constituyen también una manifestación del cambio de paradigma descrito: la participación ciudadana y nuestro objeto de estudio, la transparencia.

Un círculo virtuoso: participación, transparencia y *accountability*

En la actualidad, no es posible entender la democracia sin la existencia de derechos y garantías —además de mecanismos que permitan ejercerlos adecuadamente— que reconozcan a los ciudadanos la posibilidad de ejercer control sobre los gobernantes y sobre la forma en que llevan a cabo sus tareas. La participación política en un entorno de igualdad, donde la información sea lo menos asimétrica posible, y donde se permita una efectiva influencia de los ciudadanos en los asuntos públicos y actos de gobierno, constituyen elementos esenciales para que un gobierno pueda ser calificado como verdaderamente democrático. Al respecto, Fontanille plantea que el tiempo de los expertos ha sido superado por nuevos modelos de gobernanza, en los cuales la transparencia asume un rol preponderante para la provisión de información, diluyendo así los privilegios de dichos expertos (2018, p. 145).

La participación y la transparencia se encuentran indisolublemente ligadas: no es posible entender una adecuada participación sin poder acceder a la información de carácter público, ni se logra efectivamente dicha transparencia sin el concierto de una comunidad que participa activamente. Es cierto que existen ejemplos, pero se trata de fórmulas poco eficaces para entender la relación entre Estado y ciudadanos. Por otro lado, desde la dinámica del poder, la participación ciudadana y la transparencia implican una dilución de dicho poder, entregando fracciones atomizadas de este a los ciudadanos. Estos, a su vez, pueden ejercer pequeñas cuotas que se tornan poderosas cuando se entienden de manera agregada. Ello también ocurre en gran medida por el quiebre de otro paradigma: el de entender el recurso al secreto como parte de la esencia en el arte de gobernar (Bobbio, 2003, pp. 431-448).

La existencia, en una democracia, de mecanismos que permitan que las personas se informen, participen y puedan, a través de estas acciones, influir en los asuntos públicos o en la toma de decisiones de gobierno, se dirigen a dotar a la ciudadanía de herramientas para controlar el ejercicio del poder, algo impensado no solo en los Estados absolutistas, sino hasta hace no muchos años, incluso antes de la dictadura civil-militar, como en el caso chileno. Nuria Cunill plantea la necesidad de coherencia por partede las instituciones que buscan implementar el enfoque de derechos a la políticas, donde tanto la equidad, como la participación y cooperación son esenciales (2010, p. 46).

La manera de tratar los asuntos públicos ha tenido importantes cambios, y el rol que juega la sociedad civil es también diferente en la contribución a la provisión de bienes públicos o ejerciendo control sobre las actuaciones públicas, sumando el control social al control institucional, como señala el excontralor General de la República de Chile, Ramiro Mendoza (2013, p. 24).

Miguel Pulido Jiménez (2013, p. 19) plantea que existen diferentes desarrollos teóricos al respecto. Por una parte, están aquellos que asocian al ciudadano con la idea de un consumidor de "opciones de gobierno" —tal es el caso, por ejemplo, de Przeworski—, quienes sugieren que la información es indispensable para incrementar la capacidad de decisión. Por otra, están aquellos que, como Putnam, "trasladan a las clases medias informadas y activas políticamente, considerables dotes en el control gubernamental".

Zygmunt Bauman, en relación con la supuesta invasión a la esfera privada por parte de la esfera pública, considera que se trata mas bien de un sometimiento de la esfera pública por temas que antes eran considerados privados, de modo que se desdibuja la frontera que divide a ambas esferas, encontrándonos en un periodo de redefinición de dichos límites (Bauman, 2005, p. 75).

Esta tendencia que parece positiva en lo referente a los temas de interés público, no constituye sin embargo una visión hegemónica. La postura del filósofo coreano Byung-Chul Han sobre la transparencia es crítica, al encontrarse de forma omnipresente

en ámbitos que exceden la economía y la política (Han, 2013, p. 11): para él, la sociedad de la transparencia es sinónimo de la sociedad de la información (p. 77).

En investigaciones anteriores sobre el concepto de *accountability* —rendición de cuentas o responsabilización—, se ha señalado que se trata de un nuevo espacio de relaciones, en el cual la ciudadanía puede desarrollar las acciones de rendicion de cuentas como forma de participación en la evaluación, juzgamiento o verificación de la información, así como en la eventual sanción como resultado de dicho proceso (Castillo, Morales y Jaccard, 2021, p. 73).

Transparencia, participación y *accountability*, son tres conceptos intimamente relacionados. Así, no es posible pedir rendición de cuentas si no existe la información suficiente y de calidad, de manera tal que la participación activa de la sociedad civil organizada contribuye a la disponibilización de la información. Del mismo modo, no es viable una participación eficiente cuando se carece de información, o si la rendición de cuentas no es vinculante. En dicho sentido, tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial constiuyen potentes herramientas que bien utilizadas dentro de marcos éticos y con adecuado control pueden contribuir al logro de mejores estándares democráticos.

La inteligencia artificial como herramienta al servicio de la transparencia

La irrupción de la inteligencia artificial constituye un nuevo paradigma, que supone delegar en seres no biológicos —esto es, en entidades pensantes artificiales— tanto la información para la toma de decisiones relevantes como la decisión misma. La discusión sobre cuánto y qué se delega será probablemente una de las principales preguntas que quienes toman decisiones en el ámbito público deberán responder.

Seguimos a Russel y Norvig (2004) en su definición de la disciplina de inteligencia artificial, entendiendo por tal aquella que busca que una máquina emule la forma en que el ser humano

razona para desarrollar acciones como una persona lo haría. Esta disciplina tiene o puede llegar a tener un impacto insospechado para la administración pública. A ello se suma la circunstancia de que su uso no sea declarado.

En cuanto a las maravillosas funcionalidades que ofrece la inteligencia artificial, unidas a la necesidad de dar respuesta a crecientes cargas de trabajo, estas pueden constituir una combinación tentadora —y peligrosa—. Por una parte, no comprender adecuadamente el funcionamiento de los algoritmos constituye una enorme dificultad para poder supervisarlos. Por otra, dicha falta de transparencia constituye un enorme riesgo tanto para los derechos humanos como para las condiciones mínimas para que estos se respeten, como lo es la democracia. En este último caso, las *fake news* y *deepfakes*, sustentadas en tecnologías usadas de manera artera, pueden otorgar ventajas desleales para obtener influencia y poder en la esfera pública, y con ello presionar, incidir y desplegar una agenda legislativa o de gobierno, nombramientos judiciales y administrativos entre otros nodos de poder.

La objetividad que se atribuye a la inteligencia artificial se enarbola como un atributo superior dentro del paradigma clásico. No obstante, la pretendida objetividad que nos resguardaría de la llamada "trampa del egoísmo" no necesariamente es tal. Al respecto, quienes construyen los algoritmos —aquella secuencia de instrucciones lógicas que permiten la realización de determinadas tareas—, son programadoras y programadores, seres humanos que también responden a sus propios sesgos, intereses e incentivos. En este punto, es importante recordar los trabajos de Kahneman y Tversky (1981), quienes demuestran que la lógica y racionalidad de las personas dista de ser perfecta. Estamos plagados de sesgos cognitivos, de los cuales tampoco solemos estar enterados, y estos influyen en la toma de decisiones.

Ahora bien, en el marco de la transparencia vinculada a la inteligencia artificial, surge el concepto de "transparencia algorítmica", el cual, de acuerdo con Azuaje y Finol, debe entenderse como una suerte de "derecho de acceso al algoritmo". Dicho acceso no se limita a la entrega de los comandos sobre cómo funciona o

se toma decisiones, sino que corresponde directamente al código fuente (2020, p. 115). Además, ese derecho de acceso implicaría explicar a los titulares, por una parte, cómo y para qué se utilizan sus datos por parte de los algoritmos y, por otra, develar los pasos para adoptar decisiones mediante dichos algoritmos.

En cuanto a la transparencia algorítmica, se aprecia una cercana vinculación con algunos derechos fundamentales, así como con otros derechos. Entre ellos, cambe mencionar: el derecho a la privacidad, el derecho a la no discriminación, el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a la información pública, el derecho a la vida e integridad física y psíquica, o el derecho a la salud.

Ahora bien, la inteligencia artificial podría impactar no necesariamente de forma positiva en la toma de decisiones. Tal sería el caso de una utilización abusiva de decisiones automatizadas —o deshumanización—, que no considerara adecuadamente el principio *human in command*, lo que podría generar, por ejemplo, discriminación algorítmica entre otros efectos. El *minimum minimorum* requerido para las herramientas de inteligencia artificial es que han de ser presididas por una finalidad garantista, es decir, que tengan al ser humano y al bien común como su centro. Para ello, la inteligencia artificia debe estar correctamente alimentada de datos fiables, no ser manipulable y evitar en lo posible los sesgos que puedan enturbiar los resultados de los procedimientos lógicos. De este modo, los algoritmos, así como los datos han de ser transparentes, lo más objetivos posible y provenir de fuentes confiables; es decir, contrastables, trazables y auditables, cuidando siempre la identidad de las personas para no vulnerar sus derechos. Ello resulta aún más relevante en situaciones en las que confluyen al menos dos factores que definen a la persona, esto es, en contextos de interseccionalidad.

Por estas razones, la pretendida neutralidad del algoritmo se presenta como una de las principales cuestiones a resolver, junto con el aseguramiento de los datos, su privacidad y su adecuado control para evitar la vulneración de derechos humanos. De este modo, se torna necesario contar con un marco regulatorio que permita garantizar plenamente los derechos humanos de todas

las personas que, en cualquier calidad, intervienen en un proceso, o que se pudieran ver afectadas por las decisiones de autoridades y servidores públicos.

La necesidad de regulación de la inteligencia artificial: algunas recomendaciones

La transparencia es un valor en nuestra sociedad. Permite y hace efectiva la trazabilidad, el control, comunica las situaciones complejas y riesgosas. Brandeis, en este sentido, señalaba que no hay mejor desinfectante que la luz solar, ni mejor policía que el alumbrado público. La transparencia nos puede permitir identificar los nodos críticos, así como las filtraciones, errores y sesgos. Ahora bien, la transparencia tampoco ha de devenir en un absoluto. Seguramente habrá colisiones de derechos, por ejemplo respecto de los códigos fuente que pudieran estar protegidos a través de alguna estrategia de protección de propiedad intelectual o industrial.

A mi juicio, la administración pública puede utilizar inteligencia artificial en acciones que, por ejemplo, no se consideren de alto riesgo. Al respecto, cabe mencionar que la teoría del riesgo permite la clasificación de los sistemas en función de la potencialidad de causar daños de entidad (significativos) y/o vulneraciones de derechos. Para ello se han de establecer mecanismos de control, por ejemplo: seguimientos subsecuentes a la comercialización de la inteligencia artificial, supervisión del uso de los sistemas, transparencia e intercambio de información como mecanismos de perfeccionamiento de los resultados, por medio de procesos más eficientes. Aquellas tareas que impliquen la preparación de documentos, clasificación de pruebas, tareas meramente procedimentales o de rutina se pueden ver optimizadas.

No obstante, se visualizan algunos riesgos éticos y legales. En todas aquellas situaciones que conlleven riesgo de vulneración de derechos, es menester considerar que las labores decisionales, sobre todo en la administración de justicia, es necesario acometerlas con la prudencia requerida, considerando los principios

generales de justicia, respeto a los derechos humanos, buena fe, *alterum non laedere*, y *ex ubérrima bona fide*.

El principio del *human in command* debe ser el principio rector para la utilización de todas estas tecnologías. Dicho principio debe estar en comunión con la transparencia relativa al uso de determinadas herramientas que colaboran en la recolección y tratamiento de la información. La ética obliga a que la información sea adquirida de manera no solo lícita, sino también legítima y sin que ello constituya un abuso, intromisión o vulneración de los derechos de las personas, tales como su intimidad, honor, libertad de pensamiento, conciencia, y expresión.

De acuerdo con la denominada "ética de la responsabilidad" de Hans Jonas (1995), y en particular con su principio de precaución, cualquier decisión tomada —por una persona o por una máquina en este caso— debe considerar las potenciales consecuencias que se deriven de dicha decisión. Entonces, es necesario considerar no solo aquellas consecuencias previsibles, sino también las no buscadas. Un análisis prospectivo nos puede dar luces sobre los diferentes escenarios que pueden ocurrir.

Mecanismos trazables como el de las "cajas blancas" nos permiten tener no solo alertas más tempranas, sino mejores expectativas para poder controlar y corregir. En cuanto a la explicabilidad, también se hace posible en ese escenario, permitiendo además una mejor garantía de los derechos, al permitir la comprensión del proceso y permitir su interpretación causal.

En virtud de lo anterior, la transparencia no debe entenderse como una delación absoluta. Son los diseños adecuados y precisos de la regulación aquellos que pueden otorgar un adecuado respeto a las garantías de los intereses que pueden parecer conflictuados *a priori*. La proporcionalidad constituye, a ese respecto, una guía básica de actuación. La trazabilidad también permite saber de forma más acabada en qué parte del sistema se puede intervenir, de manera de que no constituya un abuso del derecho, pensando siempre en el principio del *alterum non laedere*.

En cuanto a las principales recomendaciones que deberían ser especialmente consideradas al momento de plantearse una

regulación de inteligencia artificial en relación con la transparencia algorítmica para evitar sesgos, errores u horrores, cabe señalar:

a. La inteligencia artificial tiene su razón de ser en beneficiar al ser humano.
b. Durante todo el ciclo vital de la tecnología, debe estar regida por principios éticos.
c. El límite es siempre el respeto de los derechos humanos.
d. Los derechos humanos que suelen estar más en riesgo son los datos personales, la igualdad y no discriminación, debido proceso, así como la vida, la salud e integridad física o psíquica que pudieran verse afectadas por filtraciones o uso malicioso de información.
e. Otros derechos humanos, así como la democracia, pueden verse conculcados por abusos, errores o utilización dolosa para desinformar.
f. Uno de los mayores riesgos es el que sobreviene de los sesgos algorítmicos, los cuales deben ser controlados, principal y especialmente en el caso de inteligencia artificial de alto riesgo.
g. Los mecanismos de control se verifican mediante transparencia, que incluye tanto la información del uso —sobre todo en la inteligencia artificial de riesgo—, informando sobre su uso y eventuales fallos; la *accountability*; el principio de transparencia y explicabilidad, según los cuales los procesos de inteligencia artificial han de ser comprensibles y auditables.
h. La transparencia no necesariamente debe ser absoluta, sino que dependerá de qué derechos se vean afectados.
i. El principio: *human in command* es fundamental, sobre todo respecto de la inteligencia artificial de alto riesgo. El control, trazabilidad, auditabilidad, responsabilidad, transparencia y explicabilidad, requieren el concurso del ser humano para ser efectivas.

Conclusiones

Se ha argumentado que la concepción individualista de la sociedad basada en la "búsqueda del interés propio" ha sido desde hace varios siglos el paradigma imperante que ha regido

la manera en la cual se concibe el mundo, y la manera en que actúa ser humano —el individuo— en cuanto a sus relaciones con otros. Se han señalado múltiples ejemplos, extraídos de la filosofía e incluso de la economía y la ciencia, que refrendan que este paradigma es omnicomprensivo a las relaciones humanas y por ello también a la relación entre Estado y ciudadanos.

Luego se ha presentado a varios exponentes notables de diferentes disciplinas, desde la biología, la filosofía, las ciencias sociales y políticas hasta la economía, que refutan argumentos y premisas referidas a la manera en la cual nos relacionamos los seres humanos y concebimos las estructuras y dinámicas del poder, donde ciertamente se encuentra la relación entre Estado y ciudadano.

Enseguida la la discusión se centró en dos instituciones que concebimos íntimamente relacionadas: la transparencia y la participación ciudadana. Este binomio de conocimiento y acción conlleva una manifestación del nuevo paradigma que se está escribiendo, como un redescubrimiento del hombre más allá del individualismo y el egoísmo. Lo anterior tendría impacto en lo público, concretamente en la relación entre Estado y ciudadanos. La transparencia y la participación diluyen el poder, entregando fracciones atomizadas a los ciudadanos, quienes pueden controlar a los tomadores de decisiones.

Entre las recomendaciones para el uso de herramientas de inteligencia artificial se pueden señalar las siguientes: a) La inteligencia artificial existe para beneficiar al ser humano, y ese ha de ser siempre el fundamento para su uso; b) El uso de la inteligencia artificial debe estar regida por principios éticos en todo su "ciclo vital", es decir, desde su diseño hasta su uso; c) Es intransable el respeto de los derechos humanos; d) Debe reconocerse que existen los sesgos algorítmicos, para controlarlos debidamente, de forma particular en el caso de inteligencia artificial de alto riesgo; e) Los mecanismos de control se verifican mediante transparencia, *accountability*; f) El principio: *human in command* es fundamental, especialmente frente a inteligencia artificial de alto riesgo. El

control, trazabilidad, auditabilidad, responsabilidad, transparencia y explicabilidad requieren el concurso del ser humano para ser efectivas. Finalmente, no puedo sino coincidir con Sandel (2010) en que la justicia no trata solamente de los resultados correctos, sino también de los procesos correctos.

Referencias

Arendt, H. (2003). *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*. Paidós.

Aristóteles. (1997). *Política*. Alianza Editorial.

Azuaje, M., y Finol, D. (2020). Transparencia algorítmica y la propiedad intelectual e industrial: tensiones y soluciones. *Revista de la Propiedad Inmaterial*, *30*, 111-146. https://doi.org/10.18601/16571959.n30.05

Bauman, Z. (2005). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.

Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *The Journal of Political Economy*, *70*(5), 9-49. https://doi.org/10.1086/258724

Becker, G. (1976). Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology. *Journal of Economic Literature*, *14*(3), 817-826.

Becker, G. (1993). Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. *Journal of Political Economy*, *101*(3), 385-409. https://doi.org/10.1086/261880

Bentham, J. (1991). *Antología*. Península

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1986.2.60044

Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Trotta.

Boyd, R., y Richerson, P. J. (2009). Culture and The Evolution of Human Cooperation. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, *364*(1533), 3281-3288. https://doi.org/10.1098/rstb.2009.0134

Castillo, L., Celedón, A., Morales, S., y Santana, J. (2021) *Acceso a la información pública y transparencia*. Academia Judicial Chile. https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2022/03/Acceso-a-la-informacion-publica-y-Transparencia.pdf

Castillo, L., Morales, S., y Jaccard, D. (2021). Consulta indígena como mecanismo especial de *accountability* social. *Veredas do Direito, Belo Horizonte*, *18*(41), 69-90. https://doi.org/10.18623/rvd.v18i41.2125

Constant, B. (1989). *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Escritos políticos. Centro de Estudios Constitucionales.

Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *46*, 41-72. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n46.a737

D'Helvetius, C. (1983). *Del espíritu*. Editora Nacional.

Dawkins, R. (1993). *El gen egoísta. Las bases biológicas de nuestra conducta*. Salvat Editores.

Fontanille, J. (2018). *Formas de vida*. Universidad de Lima. Fondo Editorial.

Golding, W. (2004). *El señor de las moscas*. Alianza Editorial.

Han, B. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Herder. https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k5qb

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, *162*(3859), 1243-1248. https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243

Hayek, F. (1986). Individualismo: el verdadero y el falso. *Estudios Públicos*, (22), Centro de Estudios Públicos.

Hirschman, A. (1986). Contra la parsimonia tres caminos fáciles para complicar algunas categorías del discurso económico. *El Trimestre Económico*, *53*(212), 707-723.

Hobbes, T. (2005). *Leviatán*. Tecnos.

Hong, L., y Page, S. (2004). Groups of Diverse Problem Solvers Can Outperform Groups of High-Ability Problem Solvers. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, *101*(46), 16385-16389. https://doi.org/10.1073/pnas.0403723101

Hume, D. (1968). *A Treatise of Human Nature*. Clarendon Press.

Jonas H. (1995). *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Herder.

Kahneman, D., y Tversky. A. (1981). The Framing of Decisions and The Psychology of Choice. *Science*, *211*, 453-458. https://doi.org/10.1126/science.7455683

Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

Lachenal, C., y Ruíz, A. (Coords.) (2013). *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*. Gedisa.

Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*. Espasa Libros.

Maturana, H. (1995). *Desde la biología a la psicología*. Editorial Universitaria.

Nowak, M. (2006). Five Rules for The Evolution of Cooperation. *Science*, *314*(5805), 1560-1563. https://doi.org/10.1126/science.1133755

Nussbaum, M. (2004). Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice. *Oxford Development Studies*, *32*(1), 3-18. https://doi.org/10.1080/1360081042000184093

Nussbaum, M. (2006). Cosmopolitan Presumptions? On Martha Nussbaum and her Commentators. *Development and Change*, *37*(6), 1227-1246. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00520.x

Page, S. (2008). *The Difference: How The Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*. Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400830282

Rodrik, D. (2016). *Las leyes de la economía*. Ediciones Deusto.

Russel, S. y Norvig, P. (2004). *Inteligencia artificial: un enfoque moderno*. Prentice Hall International.

Sandel, M. (2010). *Justicia. ¿Hacemos lo que debemos?* Debate.

Sen, A. (1977). Rational Fools: A Critique of The Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs*, *6*(4), 317-344.

Sen, A. (2003). ¿Qué impacto puede tener la ética? En Seminario Internacional Ética y Desarrollo. *Banco Interamericano de Desarrollo*. http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/11/121118.pdf

Simon, H. (2001). ¿Por qué la administración pública? *Revista de Economía Institucional*, *3*(4), 119-122.

Smith, A. (1981). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. https://doi.org/10.1017/CBO9780511800153.005

Smith, A. (2002). *The Theory of Moral Sentiments*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511800153.005

Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds*. Anchor Books.

Vollan, B., y Ostrom, E. (2010). Cooperation and The Commons. *Science*, *330*(6006), 923-924. https://doi.org/10.1126/science.1198349

El derecho a la comunicación con el Estado. Transparencia y elaboración participativa de normas. Estándares y aportes más allá del Estado abierto

Analía Graciela Elíades

Introducción

El derecho de acceso a la información pública constituye una parte esencial del derecho humano a la información y a la comunicación[1]. Sus principios y características se han ido consolidando en el marco del sistema interamericano de derechos humanos y de allí su necesario abordaje que brinda luz y guía a los Estados Parte. En el presente capítulo se abordan las contribuciones de pautas normativas comunes y jurisprudencia interamericana relevantes en la materia, y se destaca la necesidad local de leyes claras, pero a la vez sólidas y que aporten seguridad jurídica para todos los poderes del Estado, que no solo consagren el derecho de acceso a la información pública, sino que al mismo tiempo estén acompañadas de planificación comunicacional y se concreten en auténticos cambios en las prácticas administrativas y culturales. Teoría y operatividad del derecho son aspectos clave a tener en cuenta para no quedarnos en la mera declamación.

Acceder a información es vital. Lo hacemos todo el tiempo y lo naturalizamos de manera tal que muchas veces no consideramos

1 En anteriores publicaciones hemos tenido la oportunidad de tratar en particular este aspecto, entre otros: Elíades (2013).

la dimensión real de cómo influye en nuestras conductas, tanto en las individuales como en las colectivas. De acuerdo con la información a la cual accedemos, decidimos por quién votar y por quién no; cómo vestirnos por la mañana según la previsión meteorológica; a qué profesional o centro de salud concurrir en caso de una dolencia o enfermedad; en qué escuela inscribir a nuestros hijos; qué ómnibus o transporte tomar para llegar a determinado lugar; cuáles mejoras son posibles en el barrio, e incluso qué país y ciudad imaginar.

El derecho de acceso a la información es indivisible de los demás derechos humanos y al mismo tiempo constituye un instrumento de realización de todos ellos. Este derecho hace posible —o no— el derecho a la salud, a la educación, a la libertad de expresión, a comunicar, al voto; a la participación ciudadana; a la cultura, al trabajo; los derechos como consumidores y usuarios de bienes y servicios; el derecho a un ambiente sano y, en definitiva, el derecho a la vida.

Si antes de la pandemia del covid-19 se sabía que el acceso a la información pública oportuna salva vidas, durante su desarrollo ese supuesto se puso a prueba de manera global. La necesidad de información relevante y confiable para cuidarnos mejor como individuos y como colectivo se erigió en una premisa decisiva. Tal fue así que organismos internacionales y medios de comunicación acuñaron en ese entonces el término "infodemia" (OMS, 2020), para aludir a los perjuicios ocasionados por información sobreabundante, errónea y falsa en materia de salud pública. No obstante, gran parte de los gobiernos se enfrentó en tales circunstancias a interrogantes para los que no tenía referencias previas que permitieran responder con criterios definidos sobre el tipo de información sanitaria y científica pertinente. Ello fue aún más notorio ante las carencias de los sistemas de vigilancia epidemiológica de varios países en América Latina; y en especial, la implementación de medidas focalizadas en las poblaciones más vulnerables, tales como pueblos indígenas, trabajadores de actividades esenciales, adultos mayores y localidades con acceso limitado a Internet (Vaca, 2022).

Reconocemos que son tantas y tan variadas las implicancias y consecuencias del derecho de acceso a la información, y en particular del derecho de acceso a la información pública, que en este capítulo procuraremos dar un panorama actualizado de la cuestión a nivel regional, latinoamericano, y trataremos de aportar algunas reflexiones, recomendaciones y sugerencias para su efectiva realización.

El derecho de acceso a la información pública como integrante del derecho a la comunicación

En la mayoría de los casos, quienes se dedican al estudio de este tema suelen enfocar el abordaje del acceso a la información pública desde la perspectiva del control ciudadano al Estado y como mecanismo de lucha contra la corrupción. Por supuesto que esta implicancia es fundamental. Pero no es la única ni la definitoria. El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información es tan amplio que su práctica cotidiana hace a la realización integral de derechos, fortalece la democracia, promueve la participación y, al mismo tiempo, propende a un Estado —en todas sus dimensiones, nacional, provincial y municipal, empresas de servicios públicos, empresas del Estado, universidades públicas— más transparente, inclusivo y al servicio de la ciudadanía.

Otra cuestión a tener en cuenta es que el derecho de acceso a la información resulta aún poco conocido para los ciudadanos y todavía no hay una cultura asentada de pedir información pública. Quienes están entrenados en el ejercicio de este derecho son esencialmente los periodistas, por la naturaleza de su profesión, y también lo ponen en práctica las organizaciones no gubernamentales que se dedican a los derechos humanos y los profesionales del Derecho y la abogacía en general, que realizan una encomiable y constante labor por la utilidad instrumental de la figura. Claro está que periodistas, abogados y organizaciones no gubernamentales cuentan con tiempo, recursos, experticia, trayectoria y conocimiento del tema y, por ende, son los que más ejercitan este tipo de solicitudes. Pero este derecho humano, como todos los otros, no admite "exclusivismos", es de titularidad "universal", y está

en cabeza, en las manos, en la voz, en el reclamo, de todos y todas, de cada uno y cada una de las personas tanto en su dimensión individual y colectiva o social que se ejerce de manera simultánea (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1985).

Por eso es necesario promover una práctica universal del acceso, para los sujetos activos y también para los obligados a proveer información, porque las prácticas de oscurantismo, de cerrar puertas o negar información en el ámbito de las administraciones públicas tienen que ser erradicadas con fuertes acciones políticas, de capacitación, de apertura y de aprendizaje continuo.

En este sentido, ya hace tiempo se ha expresado la Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe de 2002:

> En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no solo por medio de una constatación de los actos de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.
>
> El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión. (Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002)

Ese criterio fue reiterado, siguiendo tales estándares interpretativos por el mismo organismo en informes posteriores, entre los que se destaca el de 2011, en el que expresó:

> El acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos

> como los derechos políticos o los derechos sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.
>
> Una ciudadanía activa que exige información debe verse respaldada por una estructura estatal democrática. Costumbres propias del autoritarismo, tales como hacer regla general el secreto de la información del Estado y la publicidad de la información sobre los individuos, repelen el ideal del sistema interamericano de la promoción y fortalecimiento de sociedades y Estados democráticos, en donde la regla general es precisamente la inversa: publicidad de los actos estatales y privacidad de la información de los individuos. (Relatoría para la Libertad de Expresión, 2011)

Es así que, en el ámbito latinoamericano, el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos —también conocido como Pacto de San José de Costa Rica— nos aporta una mirada señera en materia del derecho a la información, sentido que se realizó en los tiempos de la llamada *sociedad de la información y del conocimiento,* y se ratificó en la era digital en la que estamos inmersos.

De este modo, el derecho a la información se manifiesta en su carácter bifronte, como derecho individual y como derecho colectivo, como derecho a dar información y como derecho a recibirla, con implicancia pluralista y de apertura. Como hemos recordado previamente y con insistencia en anteriores escritos y ensayos, esta doble condición fue especialmente enfatizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 5/85:

> Las dos dimensiones mencionadas –individual y social- de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el *derecho de la sociedad a estar informada verazmente* para fundamentar un régimen de censura

> previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. *Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista*.
>
> Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social *estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación*, o, más exactamente, que no haya *individuos o grupos que, a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de estos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, *la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio* respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1985, énfasis nuestro)

En el marco de la concepción universalista del derecho a la comunicación, es necesario también recordar, desempolvar y traer al presente los aportes del Informe MacBride, "Un solo mundo, voces múltiples", que ya en 1980, y con la participación de figuras de la talla de Gabriel García Márquez, nos aportaba por vez primera, este concepto:

> Todo el mundo tiene derecho a comunicar. Los elementos que integran este derecho fundamental del hombre son los siguientes, sin que sean en modo alguno limitativos: a) el derecho de reunión, de discusión, de participación y otros derechos de asociación; b) el derecho de hacer preguntas, a ser informado, a informar y otros derechos de información; y c) el derecho a la cultura, el derecho a escoger, el derecho a la protección de la

> vida privada y otros derechos relativos al desarrollo del individuo. Para garantizar el derecho a comunicar sería preciso dedicar todos los recursos tecnológicos de comunicación a atender las necesidades de la humanidad al respecto. (MacBride, 1980, pp. 301-302)

El aporte que previamente transcribimos es sustancial por muchas razones: porque fue la primera ocasión internacional en la que se enunció el derecho humano a la comunicación; por la relevancia del documento; por la coyuntura y el contexto histórico en el que tuvo lugar dicho pronunciamiento; por emanar de un informe auspiciado por Unesco, y porque marcó un antes y un después en los estudios de la comunicación y la cultura. Habiendo situado el derecho humano a la libertad de expresión, a la comunicación y al acceso a la información pública de manera conceptual, avancemos entonces en el entendimiento e interpretación que la jurisprudencia más trascendente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha realizado en la materia.

El derecho de acceso a la información pública en los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

De los casos contenciosos que ha dirimido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derecho de acceso a la información pública, sin duda alguna hay dos que presentan un particular tratamiento de la cuestión y cuyos estándares y criterios conforman precedentes necesarios de consideración especial, en la medida en que atañen no solo a los Estados que han sido demandados y cuya responsabilidad internacional se ha determinado en la violación de este derecho, sino porque al mismo tiempo constituyen un faro o parámetro para el resto de los países que pertenecen al sistema. Se trata de los casos "Claude Reyes y otros vs. Chile", de 2006 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006) y de "Gomes Lund y otros vs. Brasil" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010) correspondiente a 2010.

El primero de ellos se refiere a la negativa del Estado chileno de brindar a los ciudadanos Marcelo Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero cierta información pública que requirieron al Comité de Inversiones Extranjeras, entidad gubernamental relacionada con la instalación de la empresa forestal Trillium y el desarrollo de un emprendimiento sobre el Río Cóndor, al sur de Chile, un proyecto que implicaba —entre otros efectos— la deforestación que se llevaría a cabo en dicho entorno. A través de su resolutorio, la Corte Interamericana reconoció que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano protegido por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y condenó al Estado chileno por violación al mismo, a la vez que lo conminó a que diera la respuesta pertinente a los peticionantes. A partir de allí, la necesidad de contar con leyes claras, simples y viables que faciliten el acceso efectivo a la información pública se erigió en un estándar uniforme para todos los Estados que forman parte del sistema interamericano.

Corresponde destacar asimismo que este primer antecedente presenta particular interés, pues versó sobre información ambiental, derecho de incidencia colectiva que, tal como veremos más adelante, fue motivo de especial inclusión en el Acuerdo de Escazú en 2018.

El caso "Gomes Lund y otros vs. Brasil" de 2010 es muy interesante y valioso, pues relacionó el derecho de acceso a la información pública con el derecho a la verdad, la memoria y la justicia. En efecto, el caso se refería a la detención arbitraria, la tortura y desaparición forzada de 70 personas como resultado de operaciones del Ejército brasileño entre 1972 y 1975, que tenían por objeto erradicar la llamada *Guerrilla de Araguaia*, en el contexto de la dictadura militar de ese país. Pero, al mismo tiempo, se presentaba la cuestión de la afectación del derecho de acceso a la información que habían sufrido los familiares de las víctimas al negárseles información sobre sus seres queridos. A este respecto, la Corte Interamericana reiteró su jurisprudencia sobre el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en la que

sostuvo que el artículo 13 de la Convención Americana protege el derecho que tiene toda persona de solicitar información que se encuentre bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de excepciones de la Convención. Dejó sentado el criterio de que, en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no pueden ampararse en mecanismos como el secreto de Estado, la confidencialidad de la información o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación. En otros términos, un Estado no puede desentenderse ni de su pasado ni de su responsabilidad internacional, aun habiéndose subvertido el orden constitucional.

La Corte también sostuvo que cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y negar su entrega o de determinar si la documentación existe, jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. Concluyó que el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de documentos solicitados por las víctimas o sus familiares sino, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía.

Así, el tribunal interamericano señaló que para garantizar el derecho de acceso a la información, los poderes públicos deben actuar de buena fe y realizar diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial que se dieron en este caso.

Máxima divulgación y buena fe se constituyen así a partir de los casos reseñados en estándares y principios medulares de toda ley que regule el derecho de acceso a la información pública en los Estados que forman parte del sistema interamericano.

El derecho de acceso a la información pública, transparencia y lucha contra la corrupción

Otra de las implicancias, sentidos o alcances del derecho de acceso a la información pública es su contribución a la transparencia gubernamental y su reconocimiento como mecanismo de lucha contra la corrupción. De esta manera, se presenta como una de las herramientas recomendables para una auténtica contraloría y participación social en la gestión pública, relacionada con la plena vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno. Y atención respecto a esto: estamos hablando de "publicidad", de hacer públicos los actos gubernamentales, lo cual no puede confundirse con la "propaganda" gubernamental.

En 1996, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). Es un instrumento regional que establece una serie de compromisos a cumplir por los Estados firmantes en la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos de gobierno. Su contenido cubre un amplio espectro de obligaciones en cuanto al acceso a la información por parte de los ciudadanos: desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos hasta morigerar las normas del secreto bancario, transparentar el régimen de compras del Estado y tipificar como delitos determinadas acciones de ocultamiento (OEA, s. f.).

Visto el sistema regional, pasemos al régimen internacional. Así, por su parte, en el ámbito de la ONU, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción mediante Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003 (Naciones Unidas. Oficina Contra la Droga y el Delito. (2004). En particular, y en lo que es materia del presente capítulo corresponde destacar su artículo 10, el que por su trascendencia transcribimos en lo pertinente a continuación:

> Artículo 10. Información pública
>
> Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean

necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

El referido artículo debe articularse o complementarse en forma concordada con el art. 13 del mismo tratado, en tanto refiere a la participación de la sociedad. Y en este sentido establece la obligación de los Estados de adoptar medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que esta representa.

Esos mecanismos de participación deberían reforzarse con medidas como las siguientes:

a. Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
b. Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
c. Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas

de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

d. Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros y salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

Encomienda a cada Estado Parte a la adopción de medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la Convención y a facilitar el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo al mencionado instrumento internacional.

Acuerdo de Escazú: su importancia sobre acceso a la información ambiental y la participación pública en el ámbito regional

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como "Acuerdo de Escazú" (en referencia a su lugar de suscripción), es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe[2], suscrito en esa localidad de Costa Rica el 4 de marzo de 2018.

Este instrumento internacional pone a las personas en el centro y tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos al acceso

2 Tiene la particularidad de ser asimismo el primer instrumento internacional que contiene cláusulas y regulaciones específicas sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

También promueve la formación de autoridades y equipos de gobierno, la sensibilización ciudadana y la cooperación entre los países, lo que contribuye a la protección del derecho de cada persona, a vivir en un ambiente sano y a su desarrollo sostenible.

En Argentina fue aprobado por el Congreso de la Nación mediante la Ley n.° 27.566, publicada en el Boletín Oficial el 19 de octubre de 2020 y entró en vigor el 22 de abril de 2021.

Por su parte, en Colombia, en agosto de 2024, la Corte Constitucional declaró constitucional y exequible la Ley 2273 de 2022 por medio de la cual se aprobó tal acuerdo (Ministerio de Medio Ambiente, 2024).

Corresponde destacar que este acuerdo regional es un instrumento aún reciente, que está dando sus primeros pasos y que ofrece oportunidades únicas para los Estados Parte de realizar efectivamente políticas transparentes, participativas e inclusivas que garanticen el derecho de acceso a la información pública ambiental. Aprender y consolidar este proceso es parte de la tarea y el desafío acuciante en la materia.

Como vamos viendo, en este rompecabezas se va construyendo una trama normativa que se complementa en pos de la consolidación del derecho de acceso a la información, la transparencia, la construcción de un Estado abierto y con una auténtica participación ciudadana. Hacerlo posible es tarea de todos y todas. Es una responsabilidad del Estado en permanente diálogo y en construcción colectiva con la ciudadanía.

La elaboración participativa de normas

Otro mecanismo fundamental para el diseño e implementación de un Estado abierto y transparente está conformado por los procesos de elaboración participativa de normas. En particular, en Argentina esta figura está conceptualizada y definida normativamente en el Decreto 1172/03 (Boletín Oficial de la República

Argentina, 2003). Constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley, esto implica el fomento de diálogo con el poder ejecutivo y el Congreso Federal.

La finalidad de la elaboración participativa de normas es permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

Dicho procedimiento debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.

Si bien las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de elaboración participativa de normas no tienen carácter vinculante, implican el reconocimiento de normas que nacen "desde abajo", "desde el pueblo", cuya voz requiere ser escuchada por las autoridades y los servidores públicos, si quieren de verdad construir un Estado transparente y abierto[3]. Numerosas experiencias vividas en Argentina dan cuenta de la utilidad de este

3 Durante el periodo 2015-2016 tuve la oportunidad de dirigir el trabajo integrador final correspondiente a la Licenciatura en Comunicación Social de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, realizado por el estudiante, hoy graduado, Gonzalo A. Jaime, titulado "Comunicación y elaboración participativas de normas. La experiencia en Senado bonaerense en el periodo 2011- 2015", en el que el candidato a licenciado indagó sobre los mecanismos como el aludido, las audiencias públicas, los foros de debate y otras herramientas de participación ciudadana. Entre las conclusiones del mencionado trabajo se destaca la siguiente: "La comunicación, como proceso social de sentidos, da lugar a la construcción de las representaciones sociales que puestas en diálogo y utilizadas para la gestión pública, generan participación ciudadana para el cambio social. Es por ello que son necesarias estas prácticas de comunicación y de intervención social, porque no solo fortalecen la democracia, sino que forman espacios para reflexionar, imaginar y empezar a escribir en conjunto, aquellas otras realidades que soñamos".

instrumento, destacándose, entre otras, la experiencia del proceso de elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o la reglamentación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos, entre otras.

Hacia un Estado abierto, participativo e inclusivo: las audiencias públicas

Es menester recordar aquí que los derechos humanos conforman un todo indivisible que nos constituye como seres humanos, y ello solo puede ser posible en un auténtico Estado de Derecho.

Al mismo tiempo, un Estado abierto, que garantiza el acceso pleno a su información y a sus actos de gobierno es transparente, participativo, activo. Abre sus puertas a la comunidad en su conjunto y no tiene nada que esconder ni ocultar.

Es hora de desterrar de nuestras culturas la persistente idea de un Estado oscurantista, de puertas cerradas y burócrata.

Cuenta la historia que cuando Carlos III de España expulsó de sus dominios a los jesuitas, se le preguntó el motivo de tal medida. Y la respuesta del monarca fue concluyente: "Por razones que guardo en mi real pecho". Era la monarquía, la impunidad soberana, y dicha respuesta es hoy inadmisible en cualquier democracia que se precie de tal.

Quizá como Nación, a lo largo y ancho de la "Patria Grande", en esta América Latina al sur del Río Bravo, en los términos expresados por Manuel Ugarte (2023) y tal como la que soñaron San Martín y Bolívar también nacimos preguntando, queriendo saber qué se trataba, y así según la crónica:

> En la muy noble y muy leal Ciudad de la Santísima Trinidad, Puerto de Santa María de Buenos Aires, a veinticinco de mayo de mil ochocientos diez, estando juntos y congregados en la Sala de sus acuerdos los señores del Excelentísimo Ayuntamiento... En estas circunstancias ocurrió multitud de gentes a los Corredores de las Casas Capitulares y algunos individuos en clase de Diputados, previo el competente permiso, se personaron en la Sala exponiendo que el Pueblo se hallaba disgustado,

> y en conmoción [...]. Estando en esta sesión las gentes que cubrían los corredores dieron golpes por varias ocasiones a la puerta de la Sala Capitular, oyéndose las voces de que querían saber lo que se trataba... (Meroni, 1985, pp. 160-172)

Desde que he detectado la existencia de tal crónica me es muy grato citarla y tenerla presente. Para aprender del pasado. Para ejercer la memoria de los pueblos. Antes, como ahora, el pueblo quiere saber. Quiere contar con información del Estado, de sus funcionarios, de la administración pública. No quiere que se "la cuenten", que hagan un informe, una conferencia de prensa, una entrevista o una nota de opinión. Ni que se trate el tema del derecho de acceso a la información pública como un tema de pocos, de ONG especializadas en derecho a la libertad de expresión o de ciertos periodistas. El derecho de acceso a la información pública es universal, en cuanto a sujetos, mensajes y medios. Aquí no se admite un doble estándar ni una cosmética de gobiernos presuntamente abiertos.

Por su parte, el mecanismo de las audiencias públicas es cada vez más necesario, no solamente en el ámbito de los poderes ejecutivo y legislativo, sino en el espacio judicial. Así, el 18 de agosto de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en la causa judicial caratulada "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (Cepis) y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo", determinó entre otros puntos que:

> [...] la audiencia pública previa es un requisito esencial para la adopción de decisiones en materia de tarifas. El fundamento es el artículo 42 de la Constitución [Argentina] que prevé la participación de los usuarios en los servicios públicos, la democracia republicana, el derecho a la información y la Ley n.º 24.076 (Gas Natural. Marco Regulatorio. Privatización. B. O.: 12/06/1992) aplicable al caso. La información, debate y decisión fundada son partes del proceso de la decisión que se adopta en el

> momento. Por esta razón no es válido fundarse en una audiencia de 2005 para una decisión que se adopta en 2016, ni una medida transitoria hasta tanto se celebre una audiencia. (Centro de Información Judicial, s. f.)

En su decisión, finalmente, la Corte ordenó al Poder Ejecutivo Nacional la celebración pertinente de la audiencia pública en caso de que este pretenda aumentar la tarifa de dicho servicio público acorde a Derecho.

Ahora bien, corresponde advertir que una audiencia pública, como mecanismo de participación ciudadana y una modalidad de expresión del derecho de acceso a la información pública debe ser valorada como una instancia real de diálogo ciudadano. No es un mero formalismo, un trámite o una puesta en escena. Debe ser un auténtico espacio de escucha, de intercambio y de consideración de pluralidad de voces.

Para garantizar la legitimidad que debe ostentar la audiencia pública es un imperativo procurar que esta reúna los aspectos primordiales que la conviertan en un espacio de auténtica representación ciudadana. Por ello debe garantizarse que la hora y el lugar en que se lleve a cabo respondan a facilitar el acceso o su seguimiento por parte de los usuarios del servicio y de todo aquel interesado.

De igual modo, es relevante que los medios de comunicación masiva le otorguen la debida atención dado su interés público. Solo así la audiencia pública responderá a las pautas constitucionales y convencionales establecidas, con plena participación del pueblo, facilitando el acceso y su conocimiento, contando con datos previos y teniendo posibilidad real de expresar y dar voz a la ciudadanía.

Así también lo entiende el sistema interamericano de derechos humanos: “En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de

un libre acceso a la información" (Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002).

En este marco volvemos a citar y a tener presente que, en Argentina, en 2003, durante la presidencia de Néstor Kirchner, y con un encomiable trabajo de la ONG Poder Ciudadano, se sancionó el Decreto 1172/03 (B. O.: 4/12/2003) que reglamenta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. La mencionada norma también aprobó los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional y para la Publicidad de la Gestión de Intereses en dicho ámbito. Se fijaron las pautas para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y el régimen de las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos. Cabe destacar entonces que este Decreto solo obligaba al Poder Ejecutivo Nacional y por ende no abarcaba ni resultaba aplicable al poder judicial y al poder legislativo. En función de ello y para suplir las omisiones detectadas fue tan necesaria la Ley n.° 27.275, sancionada en septiembre de 2016.

En este contexto corresponde destacar que Colombia con su proceso legislativo en la materia se adelantó en dos años a su par sudamericano. En efecto, la Ley n.º 1712 de 2014 regula en dicho país el instituto bajo análisis, norma que en lo formal, en sus principios y contenidos respeta los estándares interamericanos en la materia comentados.

Atención aparte merece la cuestión sobre acceso a la información ambiental, ya que en cumplimiento del mandato constitucional específico del art. 41 en cuanto al deber del Estado de garantizarla, la Ley General del Ambiente, n.º 25.675, con el título "Información Ambiental" estableció los lineamientos generales del acceso a la información pública ambiental. Por su parte, y profundizando en tales directrices, la Ley n.º 25.831 ha establecido el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (B. O.: 7/01/2004), norma que ha marcado un importante logro en la materia, mucho tiempo antes del Acuerdo de Escazú que se suscribió en 2018. La ley establece lo que técnicamente se denomina "presupuestos mínimos

de protección ambiental", que serían los requisitos mínimos o el "piso" para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se halle en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como en manos de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. La norma establece que para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado (art. 3°). Como hemos visto previamente, ahora esta norma se encuentra reforzada por los aportes que ha dado la ratificación por ley del Congreso del denominado Acuerdo de Escazú.

Para garantizar el derecho al acceso a la información pública no bastan los sitios web de acceso pleno. Ya lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia Argentina en el caso "Mendoza, Beatriz Silvia" sobre la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo: debe haber otras instancias de comunicación por parte del Estado, integrales, y no solamente mediante campañas que integran la pauta o publicidad oficial, sino complementar con otros mecanismos de educación, participación y acceso.

Debe respetarse el principio de buena fe: tal como lo establece el sistema interamericano de derechos humanos. Buena fe y máxima divulgación. Pero no solo se debiera tener en cuenta la buena fe de la autoridad obligada, la cual en muchas oportunidades se molesta u ofusca porque la ciudadanía le pide explicaciones; sino también la de los requirentes, quienes a veces tergiversan esta herramienta solo con el fin de "demandar" al Estado u obtener información a la medida de intereses empresariales y financieros. Por eso insistimos en la idea de que, de uno y otro lado del mostrador, por así decirlo, es necesario un cambio cultural, una apropiación de la herramienta con sentido de responsabilidad, transparencia y apertura.

El tema más diverso que presentan las leyes en los distintos países de la región se refiere a las autoridades. Lo importante sería evitar gastos extraordinarios y que la estructura no termine paralizando los pedidos de acceso a la información pública.

Es necesario promover una "cultura" del acceso, tanto para el interior de la administración pública, —lo que comprende la capacitación constante de su personal— como hacia la ciudadanía, que desconoce el mecanismo. La experiencia indica que a veces se preguntan datos o información que ya están publicados en el sitio web del organismo al que se le solicitan. Es necesario aprender de tales errores, equívocos u omisiones inmediatamente, y corregir lo pertinente. Es decir, los funcionarios y los comunicadores que trabajan para el Estado o para el organismo gubernamental de que se trate deberían tomar en cuenta estas cuestiones y verlas como auténticas contribuciones que les permitan mejorar o redireccionar la comunicación de una manera que se encuentre al alcance de todos y todas. Diseñar planes de acción susceptibles de monitoreo y control ciudadano y realizar una adecuada planificación comunicacional son acciones indispensables para conformar las bases de un Estado abierto y participativo, que propenda por un auténtico diálogo institucional, político e inclusivo con el pueblo.

Conclusiones

Los diversos mecanismos de participación ciudadana, tales como el derecho de acceso a la información pública, la celebración de audiencias públicas; el consentimiento informado previo o la elaboración participativa de normas ofrecen a los Estados oportunidades concretas de fomento de la transparencia y realización de un Estado abierto.

Hemos repasado en este capítulo el reconocimiento de estas instituciones en el ámbito interamericano de derechos humanos. Orientar a quien se presenta solicitando información pública; dar debido tratamiento a los pedidos de acceso; implementar el seguimiento de los mismos, controlar los plazos y las respuestas brindadas; en caso de estar imposibilitados de dar dicha información por encontrarse exceptuada, notificar al requirente dicha circunstancia, son prácticas esenciales que deben implementar las administraciones públicas abiertas y transparentes.

Para ello también es necesario promover políticas en tal sentido, para incentivar los cambios culturales pertinentes, tanto

en el interior de las administraciones como en la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

Brindar capacitación continua a los agentes y servidores públicos; tener una perspectiva de gestión gubernamental transversal desde la perspectiva de los derechos humanos y aprender de las experiencias y antecedentes, y llevarlos efectivamente a la práctica son acciones posibles y concretas para desarrollar por un Estado comprometido con los más altos estándares de fortalecimiento de la democracia.

Referencias

Argentina. Decreto 1172 de 2003. Diciembre 4 de 2003. Boletín Oficial núm. 30291. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763

Argentina. Ley 27.566 de 2020. Octubre 19 de 2020. Boletín Oficial núm. 34500. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=7A7E666C61744C9076F3955DDADE9747?id=343259

Argentina. Ley 24076 de 1992. Junio 9 de 1992. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/475/texact.htm

Argentina. Ley 25675 de 2002. Noviembre 28 de 2002. Boletín Oficial núm. 30036. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25675-79980/texto

Argentina. Ley 25831 de 2003. Noviembre 26 de 2003. Boletín Oficial núm. 30312. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=91548

Argentina. Ley 27275 de 2016. Septiembre 14 de 2016. Boletín Oficial de Argentina el 29/09/2016. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm

Centro de Información Judicial [CIJ] y Agencia de Noticias del Poder Judicial. (s. f.) http://www.cij.gov.ar/nota-22759-Tarifa-de-gas--por-unanimidad--la-Corte-anul--el-aumento-respecto-de-los-usuarios-residenciales.html

Colombia. Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. D. O. núm. 49 084. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882

Colombia. Ley 2273 de 2022. Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe", adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Noviembre 5 de 2022. D. O. 52.209.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva oc-5/85 de 13 de noviembre de 1985, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006 (fondo, reparaciones y costas). http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Gomes Lund y otros "Guerrilha do Araguaia" vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

Elíades, A. (2011). Derecho a la comunicación y derecho a un ambiente sano. *Revista de la Universidad*, 36, 55-71.

Elíades, A. (2012). El derecho a la información, a la comunicación y a la educación como derechos indivisibles. Su abordaje particular en el ámbito de la cuenca Matanza-Riachuelo. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, *45*, 227-253.

Elíades, A. (2013). 30 años de democracia. Hacia un acceso universal a la información. *Blanco sobre Negro*. https://www.infoblancosobrenegro.com/nota/11536/hacia-un-acceso-universal-a-la-informacion/

Elíades, A. (2013). El derecho de acceso a la información pública. Derecho Humano universal e indivisible y mecanismo de realización de la vida democrática. *Revista Diálogos de la Comunicación. Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*, *87*, 1-95.

Elíades, A. (2016). Derecho de acceso a la información pública: de declamaciones, normas y hechos. En A. Lijalad (Comp.), *Plan Macri. Argentina gobernada por las Corporaciones* (pp. 145-151). Lillo Ediciones Continente.

Elíades, A., y Bastons, J. L. (2006). Panorama del derecho al acceso a la información pública en el Derecho Comparado. *Revista Información Pública*, *1*(4), 103-123.

Jaime, G. (2016). *Comunicación y elaboración participativas de normas. La experiencia en Senado bonaerense en el periodo 2011-2015*. Trabajo Integrador Final tendiente a la obtención del título de Licenciado en Comunicación Social, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.

MacBride, S. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e Información en nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica / Unesco.

Meroni, G. (1985). *La historia en mis documentos 2. Desde la Revolución de Mayo hasta el triunfo federal de 1831*. Editorial Abril.

Ministerio de Medio Ambiente. (2024). Histórico: Escazú es una realidad en Colombia. https://www.minambiente.gov.co/historico-escazu-es-una-realidad-en-colombia-la-corte-avala-su-constitucionalidad/#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia,la%20justicia%20en%20asuntos%20ambientales

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito. (2004). https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Organización de Estados Americanos [OEA]. (s. f.). Convención Interamericana contra la Corrupción. http://www.oas.org/juridico/spanish/folleto_mesicic.pdf

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). Declaración conjunta de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Naciones Unidas, Unicef, PNUD, Unesco, Onusida, UIT, iniciativa Pulso Mundial de las Naciones Unidas y Federación Internacional Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation

Relatoría para la Libertad de Expresión [RELE], Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2002). Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2002. Capítulo IV. Libertad de Expresión y Pobreza. *El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres*. www.cidh.org

Relatoría para la Libertad de Expresión [RELE], Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vol.2, Catalina Botero Marino, Relatora Especial para la Libertad de Expresión. http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (Comp.). (2017). *31 Visiones actuales de la Transparencia*. DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid, Acredita, Sistema Español de Acreditación de la Transparencia.

Ugarte, M. (2023). La Patria Grande, Colección de la Unidad Sudamericana Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Vaca Villareal, P. (2022). *Hacia un índice de transparencia activa en un contexto de emergencia sanitaria*. Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/transparencia%20esp.pdf

SEGUNDA PARTE

Estado, integridad y ciudadanía: por una ética pública transformadora

Gerencia pública y transparencia en el marco de derechos humanos en México

Javier Merino Delgado

Introducción

La nueva gerencia pública (NGP) surge como una respuesta a los desafíos administrativos y económicos que enfrentaban, y aún enfrentan, los gobiernos, mediante la cual se promueve un enfoque orientado a resultados que busca mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Influenciada por las ideologías neoliberales de finales del siglo XX, esta corriente propone incorporar prácticas del sector privado en la administración pública, como la gestión por objetivos y el uso de indicadores de desempeño. Sin embargo, en el transcurso de su larga implementación, la NGP ha generado tanto ventajas —una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos—, como críticas relacionadas con la mercantilización de los servicios y la falta de atención a principios de equidad y justicia social. En ese orden de ideas, el derecho de acceso a la información es fundamental para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, elementos determinantes en una democracia representativa y participativa.

En México, este derecho ha sido constitucionalmente reforzado a través de reformas y con la creación de nuevos organismos dotados de cierta autonomía, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuya misión es velar por la transparencia gubernamental y la protección de los derechos humanos, entre ellos el ya indicado, el derecho de acceso a la información pública, conocido como el "derecho a la información". Sin embargo, recientes propuestas de reformas institucionales han generado incertidumbre sobre el futuro de estos avances, planteando desafíos significativos para la preservación de la transparencia y el acceso a la información pública en el país. Este texto explora los conceptos de la NGP, el derecho al acceso a la información y el papel crucial del INAI, así como los retos y perspectivas de la transparencia en el ámbito público de México.

Un acercamiento conceptual de la Nueva Gerencia Pública

Vazquez y Melgarito (2024) argumentan que el Estado, a través del gobierno y su gestión pública, tiene la responsabilidad de interpretar la realidad social para identificar los mecanismos adecuados que permitan responder a las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, estos se encuentran constantemente sujetos a tensiones, como la necesidad de transformarse para adaptar sus formas de gestión y resolución de problemas públicos. Esta transformación de las estructuras gubernamentales y los procesos administrativos requiere reflexionar sobre características que van más allá de la realidad social, en un contexto que no permite soluciones simples debido a su naturaleza compleja y diversa, influenciada por diversos paradigmas y tendencias históricas. Por esta razón, es fundamental contar con bases teóricas y metodológicas sólidas que faciliten este cambio a través del estudio de diversas áreas del conocimiento relacionadas con la administración pública y que proporcionen un marco conceptual y herramientas prácticas esenciales para identificar los fenómenos sociales de mayor impacto y relevancia en las necesidades actuales de la población.

En ese espacio teórico y metodológico, según Bresser Pereira (2015), la NGP, influenciada por las ideas neoliberales, propone una gestión orientada a resultados, que promueve la eficiencia, la transparencia y la competencia en la administración pública. En lugar de depender exclusivamente del aparato estatal, este modelo sugiere una colaboración público-privada y la adopción de técnicas propias del sector privado, como la gestión por objetivos y el uso de indicadores de desempeño. Este modelo, que ha ganado terreno en muchos países de la región, tiene ventajas en términos de eficiencia, pero también ha sido criticado por aumentar la mercantilización de los servicios públicos y por no abordar adecuadamente las cuestiones de equidad y justicia social.

En relación con lo anterior, de manera general, De la Garza, Yllán y Barredo (2018), consideran que se compone de varias propuestas teóricas, además de la reforma gerencial de los años ochenta, que tenía un fuerte enfoque económico como respuesta a la crisis financiera. En este contexto, se sugirió la implementación de reformas adicionales debido a los resultados desfavorables, especialmente en América Latina. La NGP, en su aspecto central, planteó mejorar la gestión de los organismos públicos, fortalecer la calidad de las técnicas y programas sociales con miras a reducir la pobreza, además de reestructurar la organización gubernamental, combatir la corrupción, impulsar procesos de transparencia, adecuar los marcos legales en cuanto a armonización y simplificación, maximizar la recaudación tributaria y hacer más eficiente el gasto público; elementos que permitirían mayor satisfacción de los ciudadanos en relación al desempeño gubernamental.

De acuerdo con el Banco Mundial (BM) (2005, 2008), esta se refiere a la administración de los recursos y procesos dentro del sector público con el objetivo de mejorar el desempeño y la eficiencia del gobierno en la prestación de servicios a los ciudadanos, asegurando al mismo tiempo la rendición de cuentas y la transparencia. En este contexto, el concepto analizado abarca la implementación de políticas públicas, la organización y gestión de instituciones gubernamentales, y la capacidad para enfrentar desafíos administrativos y económicos. El BM destaca que una

gestión pública eficiente es fundamental para el desarrollo económico y social, ya que influye directamente en la calidad de los servicios públicos y en la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

En esa misma tesitura, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024) definen la gestión pública como un conjunto de prácticas y estrategias orientadas a mejorar la gestión de los recursos públicos, fortalecer las instituciones gubernamentales y aumentar la eficacia y eficiencia del sector público en la prestación de servicios a la ciudadanía. La gerencia pública busca transformar la administración pública para lograr un mayor impacto social y desarrollo económico, enfocándose en aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación en los procesos administrativos, y la capacitación y profesionalización de los servidores públicos. Desde esta perspectiva, una gestión pública efectiva es fundamental para la gobernanza democrática y el logro de resultados sostenibles en políticas públicas.

En lo particular, la OCDE (2012, 2017) indica que esta se conceptualiza como el conjunto de prácticas y capacidades de gestión dentro del sector público que buscan asegurar que los gobiernos sean eficientes, efectivos y responsables en la implementación de políticas públicas, la administración de recursos y la prestación de servicios a los ciudadanos. La OCDE destaca que su vinculación con la gerencia pública es crucial para fortalecer las instituciones democráticas, promover transparencia y rendición de cuentas, así como fomentar el desarrollo sostenible a través de una administración pública que responda a las necesidades cambiantes de la sociedad. En el marco de la OCDE, tal gerencia pública se enfoca en las siguientes áreas clave: el liderazgo en el sector público, la gestión de los recursos humanos y financieros, el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia, y la innovación para mejorar los servicios públicos.

En una perspectiva similar, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) (2024), consideran que las reformas de gobernanza en América Latina y el Caribe han estado cada vez más influenciadas por los enfoques de la NGP, con un énfasis en la mejora de la eficiencia administrativa, la implementación de políticas orientadas a resultados y la profesionalización de los servidores públicos. La descentralización y la autonomía de los gobiernos locales, así como la orientación a la ciudadanía basada en el enfoque de servicio al ciudadano, son principios clave en las reformas que buscan transformar la administración pública para que sea más transparente, ágil y efectiva.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015) no tiene una definición única y explícita de la NGP en sus documentos oficiales, pero dentro de su enfoque en la mejora de la gobernanza y la gestión pública en América Latina y el Caribe, la OEA promueve la gestión pública eficiente y responsable como un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En este sentido, la gerencia pública se entiende como un conjunto de estrategias y prácticas administrativas que permiten a los gobiernos gestionar los recursos del Estado de forma eficiente, transparente y orientada a resultados. El objetivo de la gerencia pública en el marco de la OEA es fortalecer las capacidades institucionales para que los gobiernos puedan mejorar la calidad de los servicios públicos, responder a las necesidades de la ciudadanía y asegurar que las políticas públicas sean implementadas de manera efectiva y sostenible.

Aunque la NGP aporta elementos innovadores como la mejora en la eficiencia y la rendición de cuentas, también enfrenta críticas debido a su enfoque neoliberal, que a menudo prioriza los aspectos de eficiencia económica sobre los principios de equidad y justicia social.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998) resalta que:

> La Reforma Gerencial del Estado, además, actúa directamente sobre una de estas grandes preocupaciones latinoamericanas, como es la consolidación de la democracia. El modelo

> gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para el CLAD, por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente; es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático en América Latina. (CLAD, 1998, p. 12)

O'Donnell y Wolfson (1993) parten del supuesto de que la calidad democrática está directamente relacionada con la capacidad de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos de manera eficiente, transparente y equitativa. Por su parte, Leyva, Batista y Smarandache (2018), establecen que la gestión pública es una función básica del Estado, enfocada a la comunidad para satisfacer las exigencias sociales que se caracterizan por ser crecientes en contraposición a la escasez de recursos inmediatos para satisfacerlas.

Para México, los desafíos de la gestión pública son complejos y multifacéticos. La desigualdad estructural, la corrupción, la ineficiencia en la administración pública y la degradación de institucionalidad en las organizaciones públicas son algunos de los problemas que se advierten en la actualidad, por lo tanto, la NGP busca incidir en mejorar la gestión pública, enfocándose en la eficiencia y la transparencia, para fortalecer las instituciones democráticas e impulsar el debate sobre el espacio público.

Derechos humanos y transparencia

Los criterios internacionales en materia de derechos humanos derivan de dos vertientes, la primera bajo el auspicio de las Naciones Unidas, que se conoce como el Sistema Universal de Derechos Humanos; la segunda, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, establecido por la Organización de Estados Americanos. En su conjunto, estos instrumentos y mecanismos forman lo que se conoce como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos pueden ser civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales y, en algunos casos, se analizan como de primera, segunda y tercera generación. Estos se encuentran plasmados en el marco del derecho positivo nacional e internacional en leyes, tratados, normas, entre otros; además, están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en diversos tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en diversas leyes nacionales e, incluso, mediante jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En junio de 2011, el artículo primero de la CPEUM fue reformado para equiparar los derechos contenidos en los tratados internacionales de los cuales México es parte[1], buscando la armonización con los que establece nuestra Carta Magna. Esta modificación implicó una reconfiguración trascendente en el entorno social de la nación y un cambio profundo en el sistema institucional.

El artículo primero, párrafo tercero, de la CPEUM establece:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (CPEUM, 2011, énfasis añadido)

En palabras de Flores y Domínguez, (2021):

> La vigencia y promoción de los derechos humanos, en especial el de acceso a la información, son un deber compartido tanto de las dependencias públicas como de la ciudadanía; es indispensable que existan los instrumentos legales

1 Para una mayor amplitud sobre el tema se sugiere revisar: https://www.scjn.gob.mx/tratados-internacionales/

> e institucionales que normen, de manera precisa, las modalidades para la publicación y el acceso a los datos resultado y reflejo de la gestión pública; asimismo, sin una participación activa, crítica y constructiva por parte de los usuarios de la información pública, ni este derecho, ni los que dependan de su ejercicio, representan un instrumento de desarrollo, democratización y participación. (2021, p. 17)

A manera de contexto, es preciso mencionar que desde junio de 2002 se tenía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y es hasta 2015 cuando se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Hasta ese año se contaba con un Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Pasó de ser un ente garante del acceso a la información pública federal a un instituto que establecía las reglas del juego a nivel nacional, haciendo partícipes a los estados y municipios de la República mexicana. Tal transformación amplió el marco de responsabilidades de entes garantes de un derecho y supuso la unificación de procesos en la gestión pública, ya no solo a nivel federal, sino que se extendió a toda figura administrativa desde la gestión pública.

En ese sentido, el derecho de acceso a la información fue establecido en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no solo constituyó una parte fundamental del catálogo de derechos humanos, sino que cobró mayor relevancia debido a su papel como herramienta para exigir la rendición de cuentas y promover la transparencia. Este derecho se sustenta en principios clave: su origen en el derecho a la libertad de expresión; el enfoque público de la información generada por las organizaciones gubernamentales; y la utilidad que tiene para los ciudadanos contar con datos sobre la gestión del gobierno, lo cual les permite tomar decisiones informadas y fortalece los procesos democráticos.

Además, López (2015) destaca que esa reforma al artículo sexto conlleva, en primer lugar, mantener la norma según la cual, al interpretar el derecho a la información, debe prevalecer el principio de máxima publicidad, lo que, como es sabido, está en línea con el principio *pro persona*. Además, las instituciones, organismos o personas sujetas a las reglas de información pública deben implementar mecanismos para facilitar el acceso a la información, así como procedimientos de revisión que se resolverán en los institutos de transparencia correspondientes, ya sea a nivel federal o local. Por otro lado, los documentos que constituyen información pública deben ser guardados en archivos administrativos, los cuales deben estar siempre actualizados y accesibles a través de los medios disponibles. Finalmente, se estableció una norma que se alinea con algunos aspectos del artículo primero de la Constitución, al señalar que el incumplimiento de estas y otras disposiciones del sistema de información pública deberá ser sancionado.

En relación con lo expuesto, nuestra Constitución enfatiza el derecho a la información como la potestad de acceder a información pública, así como la libertad en términos amplios de buscar, recibir y difundir información e ideas por diversos medios. Aunque esto ya es un principio claro en la Carta Magna, la Constitución establece explícitamente que el Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar este derecho.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Para González (2024), la creciente complejidad de las relaciones sociales, la expansión de las funciones del Estado, los conflictos entre factores económicos y políticos, así como el aumento de la desconfianza social, hicieron que el sistema tradicional de división en tres poderes del Estado resultara insuficiente para limitar el exceso de poder de alguno de estos. Esto llevó a la necesidad de buscar una reestructuración institucional que diera lugar a la creación de

instancias intermedias, conocidas como organismos constitucionales autónomos (OCAS). Estos organismos se caracterizan por el enfoque técnico de sus funciones y facultades, lo que les permite abordar de manera especializada e independiente áreas clave para fortalecer la democracia y evitar la concentración del poder gubernamental. Los OCAS fueron concebidos como mecanismos intermedios entre el Estado y la sociedad, con el fin de garantizar la credibilidad y la estabilidad frente a los rápidos cambios políticos que se producían. Uno de estos OCAS es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El INAI, en su calidad de organismo autónomo establecido por la Constitución, es la entidad pública responsable de asegurar el avance y cumplimiento de los derechos relacionados con el acceso a la información y la protección de datos personales. Además, en términos del alcance del Estado, impulsa la cohesión social al ser producto del proceso democrático en México. Aquí es donde la sociedad, por medio de la utilización de las solicitudes de información en la plataforma del órgano garante, se empodera de la información pública generada por los sujetos obligados.

En su artículo primero, párrafo segundo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), precisa:

> Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato *que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios*.(LGTAIP, 2015)

Lo anterior nos conduce al concepto de sujetos obligados, referencia establecida en el artículo 23 de la LGTAIP, que a la letra precisa:

> Artículo 23. Son sujetos obligados a *transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder*: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal. (LGTAIP, 2015)

Para la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2016), un elemento clave para la correcta implementación de los marcos normativos sobre el acceso a la información en los Estados miembros, es la creación de un órgano administrativo especializado, encargado de velar por el cumplimiento de la legislación y de resolver los conflictos que puedan surgir entre el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y el interés del Estado en proteger ciertos datos, siempre dentro de los límites establecidos por la ley.

Este esfuerzo organizacional coordinado no solo impulsa la producción de información confiable, sino que además facilita su aprovechamiento para fomentar el conocimiento y la evaluación de la gestión pública, garantizar el derecho de acceso a la información, promover una cultura de transparencia, asegurar su accesibilidad y fortalecer la fiscalización y la rendición de cuentas.

La ampliación de los derechos humanos, como organismos encargados de su protección, es una labor constante destinada a fortalecer la plena garantía de los derechos fundamentales y consolidar nuestra democracia. Esta misión debe asumirse con firmeza y determinación, ya que mantener nuestra independencia es una condición esencial para la construcción de una sociedad justa.

Lo expuesto coincide con el planteamiento de Trigo y Álvarez (2017) al considerar que un Estado que funcione correctamente y que sea capaz de responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas de los ciudadanos es clave para fortalecer la democracia. Para lograrlo, es esencial contar con una gestión

pública eficaz, que utilice las herramientas digitales disponibles para interactuar con la ciudadanía, que experimente con modelos innovadores en la prestación de servicios públicos y, lo más importante, que facilite la participación de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas, en la elección de sus instrumentos y en la colaboración directa en la prestación y evaluación de los servicios en sus comunidades.

Finalmente, Oszlak (2013) refiere que en los sistemas democráticos genuinos, la separación de poderes, los mecanismos de control mutuo y la rendición de cuentas son elementos clave para asegurar un adecuado monitoreo de la gestión gubernamental. La vulnerabilidad de una democracia puede tener diversas causas, algunas de las cuales están vinculadas a la debilidad de los mecanismos de responsabilidad de los gobernantes, a la falta de disposición de los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación y supervisión en la administración pública y a la capacidad limitada de los gobiernos para satisfacer las expectativas y necesidades de la población.

Articulación entre transparencia y el INAI

Ahora bien, la transparencia en México se articula en tres ejes fundamentales: activa, pasiva y proactiva. Ramírez, Moreno y Ruiz (2024) establecen que la transparencia activa se centra en el cumplimiento con su obligación de presentar información como un imperativo de la ley. En México se cuenta con la Plataforma Nacional de Transparencia[2]. La transparencia pasiva se materializa a través del sistema de solicitudes de acceso a la información, mediante el cumplimiento de la obligación de entregar información a los ciudadanos que la requieran, en este acto los ciudadanos realizan preguntas a los sujetos obligados. Y por último, la transparencia proactiva fomenta la divulgación de información, por

2 Para dar claridad al alcance de los procesos y flujos de información, se puede consultar: https://www.plataformadetransparencia.org.mx

parte del sujeto obligado, más allá de las obligaciones de ley, tales como datos, informes, memorias, planes de acción, por mencionar algunos, cuya finalidad es mostrar las actividades, indicadores, metas y resultados, con miras a dotar de información adicional a la ciudadanía en general.

Para Soto y Uvalle (2024), el debate de la transparencia es la fórmula que permite a los ciudadanos acceder, con base en leyes, reglamentos, lineamientos y reglas de operación, a aquellos temas que sean útiles y de interés individual y colectivo, con el objetivo de conocer las decisiones y acciones en las cuales la autoridad fundamenta y motiva su actuar; además de analizar, mediante una revisión de costos y beneficios, la intervención en el espacio colectivo. Es así que la transparencia es la suma de actores y fuerzas organizadas para, desde una perspectiva ciudadana, avanzar y aminorar los obstáculos al ejercicio del poder.

En esta tesitura, Peschard (2021) argumenta que la transparencia ha sido y es incómoda para el poder, en virtud de que saber y conocer lo que hacen las autoridades y cómo y en qué gastan los ingresos públicos genera una exposición de aquellos quienes nos gobiernan, con un efecto de escrutinio público. Así, la transparencia es un factor que contribuye a la construcción de participación ciudadana y da solidez al régimen democrático. Además, Peña (2022) destaca que la transparencia en el gobierno se ha convertido en un elemento clave, promoviendo leyes que facilitan el acceso a la información pública y estableciendo organizaciones y mecanismos que fomentan una comunicación más abierta y equitativa entre los responsables de la toma de decisiones y aquellos a quienes estas afectan.

Desde esa perspectiva, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), indica que en la medida en que la gestión pública entrega información a la ciudadanía, estos resultados aportan conocimientos para la creación de proyectos, ponen en evidencia problemas no detectados, contribuyen a estructurar alternativas, así como a justificar decisiones presupuestarias. Por lo tanto, para una adecuada ejecución y el uso de evaluaciones, se requiere un sistema de seguimiento y evaluación, que contemple

tres elementos: normativa interna que identifique la entidad a cargo, las funciones de los actores involucrados y un sistema que ordene información de todo el proceso.

Además, Merino y Arriaga (2023) señalan la importancia de fortalecer la cultura de la transparencia: aunque existen marcos legales adecuados, su implementación efectiva requiere un cambio en las prácticas institucionales y un compromiso más profundo con la rendición de cuentas. Dichos autores concluyen que las relaciones interinstitucionales son clave para la consolidación de un sistema de transparencia robusto, que debe ser continuamente evaluado y adaptado a las necesidades cambiantes del entorno político y social.

Sin embargo, existe una propuesta de reforma constitucional que parte de una reorganización del espacio público. Dicho proyecto de Ley[3] propone extinguir el INAI, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Nacional de Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

El INAI, se pronunció el 23 de agosto de 2024 al exponer:

> El INAI es una piedra angular en la construcción de una democracia sólida y transparente. Su desaparición implicaría un incumplimiento de las obligaciones del Estado en la promoción y protección de los derechos humanos. La independencia y especialización del INAI han garantizado que cualquier violación a estos derechos pueda ser expuesta y rectificada, contribuyendo a un México más justo y equitativo. (INAI, 2024)

3 https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/-diputadas-y-diputados-conocen-para-tramite-de-publicidad-dictamen-que-plantea-la-extincion-de-siete-organismos-autonomos

Por lo tanto, se advierte un rediseño organizacional e institucional en fecha próxima, situación que amerita considerar que el acceso a la información y la protección de los datos personales debe mantener la accesibilidad y calidad de la información pública, como un derecho, producto de una conquista ciudadana y establecido en nuestro ordenamiento supremo, la CPEUM. Por lo que una posible fragmentación de las funciones en esta materia no debe vulnerar la progresividad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos. Asimismo, toda reforma administrativa debe enfocarse en asegurar que los principios de autonomía e imparcialidad en términos de transparencia sigan siendo referencia para México a nivel internacional.

Ahora bien, en caso de una reconfiguración de la gestión pública, se debe considerar que la transparencia, en un sentido amplio del acceso a la información y la protección de los datos personales, debe mantener, en términos de derechos humanos, la *no regresividad* en la protección y garantía de estos, lo que implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento; *la interdependencia* e *indivisibilidad* como elementos vinculantes y de igual importancia con todos los derechos humanos, desde una perspectiva integral; y por último, *la universalidad*, según la cual bajo ninguna circunstancia se tenga por objeto anular o vulnerar los derechos y libertades de las personas.

Conclusiones

La NGP es un enfoque que busca mejorar la eficiencia, efectividad y calidad en los servicios públicos mediante la adopción de prácticas y técnicas provenientes del sector privado. En el contexto de México, la implementación de la NGP ha enfrentado una serie de retos debido a las particularidades del sistema político, social y económico del país, uno de ellos es fortalecer la transparencia como un derecho humano.

El ejercicio del derecho a la información pública es requerido para garantizar el principio de transparencia e incrementar la calidad en la gestión pública, mediante la participación ciudadana

en procesos de construcción de la agenda, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

No obstante, México afronta diversos desafíos en términos de derechos humanos y transparencia. A pesar de los avances normativos y las reformas constitucionales, el país aún debe superar obstáculos importantes como la corrupción, la impunidad y las violaciones sistemáticas de derechos humanos. La transparencia no es solo un asunto administrativo, sino que actúa como un instrumento fundamental para la protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia en México.

En el caso de la posible desaparición del INAI, se advierten nuevos debates en el espacio público en México, vinculados en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Lo anterior nos plantea diversas interrogantes sobre el presente y el futuro de los derechos humanos en materia de transparencia que dejaría de tutelar esa organización pública. Como institución autónoma, el INAI es garante de la transparencia en México, permitiendo que cualquier persona ejerza su derecho de acceso a la información, no solo en posesión del gobierno federal, estatal o municipal, sino también de partidos políticos y sindicatos. Este amplio acceso ha fortalecido el derecho ciudadano a saber y directamente conlleva un instrumento de rendición de cuentas, fundamental para el ejercicio de la democracia participativa en nuestro país.

En conclusión, se debe remarcar que la transparencia permite que el gobierno comunique las decisiones que toma, el uso de los recursos invertidos para implementar esas decisiones y los resultados obtenidos. También facilita el seguimiento de cómo se emplean los recursos materiales, humanos y financieros en el desempeño de sus funciones. Como herramienta para evaluar el desempeño, la transparencia contribuye a medir los objetivos institucionales a través de la eficacia en la gestión de los recursos públicos y los logros alcanzados, además de evaluar el nivel de satisfacción de la sociedad con los servicios proporcionados por el Estado. En otras palabras, impulsar el valor del espacio público.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2024). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. http://dx.doi.org/10.18235/0012850

Banco Mundial. (2005). *Public Sector Governance and Accountability*. Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/786601468139801976/pdf/343780paperoPu101officialouseoonly1.pdf

Banco Mundial. (2008). *Public Sector Reform: What Works and Why*. Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/311251468150314338/pdf/Public-sector-reform-what-works-and-why-An-IEG-evaluation-of-World-Bank-support.pdf

Bresser Pereira, L. C. (2015). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista Do Serviço Público*, *47*(1), 7-40. https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (1998). *La nueva gerencia pública en América Latina: desafíos y perspectivas*. CLAD. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf. https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49119

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018) *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano.* https://www.cepal.org/es/publicaciones/42396-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-un-gobierno-abierto-centrado

Corporación Andina de Fomento [CAF] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). *Gobernanza para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Recomendaciones a partir de los diálogos promovidos por caf y pnud*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-09/gobernanza_para_el_desarrollo_en_america_latina_y_el_caribe.pdf

De la Garza, D. J., Yllán, E. R., y Barredo, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, *23*(81), 31- 48. https://doi.org/10.31876/revista.v23i81.23467

Flores, S., y Domínguez, J. (2021). El acceso a la información como derecho humano fundamental: Aportes de la fiscalización superior. *Cuaderno de Investigación*, (6). Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. https://cdhhgo.org/home/wp-content/uploads/2021/06/cuaderno-INVESTIGACION-VI.pdf

González, L. (2024). Hacia una nueva visión de los OCAS: discusiones a futuro en su contribución a los Estados en el siglo XXI. México Transparente. *Revista Digital del Sistema Nacional de Transparencia*, (8).

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI] (2024). Desaparecer al INAI es un retroceso para México y sus derechos humanos. Comunicado de prensa número INAI/222/2024 de 23 de agosto de 2024. https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-222-24.pdf

Leyva, M., Batista, N., y Smarandache, F. (2018). *Métodos multicriterios para determinación de la efectividad de la gestión pública y el análisis de la transparencia*. Multimedia Larga. https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=d0581bbe-0009-3c5c-8aad-e76e6c011395.

López, S. (2015). Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos. *Cuadernos de transparencia*, (22). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2022%20B.pdf

Merino, J., y Arriaga, R. (2023). Relaciones interinstitucionales para el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en México. *Estudios en Derecho a la Información*, *1*(17), 109-136. https://doi.org/10.22201/iij.25940082e.2024.17.18784

O'Donnell, G., y Wolfson, L. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, *33*(130), 163-184. https://doi.org/10.2307/3467251

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2015). *Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. Una guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas*. Organización de los Estados Americanos. https://oasmailmanager.oas.org/es/sap/dgpe/pub/ObservatoriosDePoliticasPublicas_s.pdf

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2016). Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública. En *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Compilación de informes temáticos contenidos en los Informes Anuales 2013 y 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf

Peña, V. (2022). *Medir la transparencia o cómo la calidad de la gestión y el compromiso a favor de las personas provocó innovación pública. El índice de transparencia y acceso a la información en Chile*. Organización de Estados Americanos. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=709&lang=2

Peschard, J. (2021). INAI-gobierno federal: Una relación incómoda. *El Cotidiano*, *36*(225), 53-68. https://www.proquest.com/openview/4ac2e50c453bcedc124335b4f848527f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=28292

Ramírez, L. E., Moreno, V. M., y Ruiz, H. (2024). Transparencia activa y proactiva de las Secretarías Ejecutivas Anticorrupción: situación actual y áreas de oportunidad. *RC, Rendición de cuentas*. https://doi.org/10.32870/rc.vi3.70

Soto, H. E., y Uvalle, R. (2024). Distorsión del derecho de acceso a la información pública. *Estudios en Derecho a la Información*, *9*(18), 97-127. https://doi.org/10.22201/iij.25940082e.2024.18.18950

Trigo, M., y Álvarez, V. (2017). *Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América*, en A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a588123f-ec91-471a-864b-0cd81d563421/content

Vazquez, E., y Melgarito, E. (Coords.). (2024). *Revista IAPEM, Aspectos teóricos y metodológicos para la transformación de la administración pública*, (117). https://iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/REVISTA%20IAPEM%20117%20WEB.pdf

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917/2025). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP]. (2015). Diario Oficial de la Federación. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7739/3.pdf

El rol preventivo del derecho disciplinario en Colombia

Cristian David Salazar Chavarro

> Entre estas capacidades necesarias, y formando parte del elenco de instituciones nacidas con las reformas administrativas de las últimas décadas, se halla la dirección pública profesional, que constituye uno de los principales ingredientes de la gobernanza contemporánea, vista desde el ángulo de la gestión pública.
>
> LONGO (2010)

Introducción

Hablar de integridad en la gestión pública representa, sin duda, un desafío teórico y práctico de gran envergadura. Su definición no solo despierta incertidumbre sobre su alcance y comprensión, sino que también surgen retos para contenerla, dimensionarla y, sobre todo, garantizarla en una administración pública que se enfrenta cada día a nuevos desafíos.

A pesar de lo intuitivo que pueda resultar plantear una metodología que busque alinear las conductas humanas dentro del imperativo de la integridad desde su dimensión individual y, en este sentido, volcarse a plantear estrategias pedagógicas que promuevan y afiancen los valores que han sido adoptados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, como lo

son la justicia, diligencia, honestidad, compromiso, respeto (DAFP, 2019), resulta vital para la administración pública, comenzar a ahondar en mecanismos que promuevan la integridad tanto en lo individual, pero, primordialmente, generar una cultura desde lo colectivo.

Esta forma de abordar las situaciones desde su foco global se encuentra en sintonía con lo planeado por Luhmann cuando indica:

> Sí reclama, en cambio, la universalidad en la aprehensión del objeto, en el sentido de que como teoría sociológica trata el todo social y no solo segmentos (como, por ejemplo, estratos y movilidad, particularidades de la sociedad moderna, patrones de interacción, etc.). (Luhmann, 1998, p. 8)

En este orden de ideas, la institución pública puede comprenderse como una unidad que trasciende la simple suma de los individuos, dependencias y marcos funcionales que la integran. Como organización, cuenta con un propósito propio, expresado, bajo los modelos contemporáneos de administración, en su misión, visión y objetivos institucionales. Esta perspectiva permite diseñar estrategias orientadas a consolidar una identidad colectiva, tanto en los grupos de trabajo y las distintas áreas como en la articulación de todos ellos alrededor de un propósito institucional común.

Ese propósito puede ser identificado, gestionado, controlado y evaluado mediante las herramientas que ofrece el propio ordenamiento jurídico y los instrumentos de gestión pública. Sin embargo, cuando el análisis se concentra exclusivamente en una lógica sancionatoria dirigida al individuo —propia de lo que podría denominarse un *populismo punitivo individual*— se corre el riesgo de perder de vista la importancia de los mecanismos preventivos y de la dimensión colectiva de la integridad.

Es así como resaltan las estrategias preventivas que están dentro del mismo sistema jurídico colombiano, como: 1) *public compliance*, que se establece mediante las estrategias preventivas a través de metodologías estandarizadas que auscultan los riesgos

propios de las entidades y sus áreas; 2) la preservación del orden interno que establece una relación preventiva: entre el jefe inmediato y el colaborador o grupo de trabajo; y 3) las acciones preventivas propias de las autoridades disciplinarias como la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales y las oficinas de control interno disciplinario.

En este sentido, la propia condición falible del ser humano, tanto en su desarrollo individual, como colectivo, justifica fortalecer el conocimiento de las medidas preventivas con que cuenta actualmente cada uno de los actores descritos más arriba, para que, como cualquier herramienta útil, se utilicen para fortalecer la función pública tanto en lo funcional como en el clima laboral.

Esto implica que las entidades públicas deben reflejar en su cultura organizacional los mismos principios de probidad, legalidad y vocación de servicio que se exigen a sus servidores. Así, la integridad pública se convierte en un valor colectivo, estructural, atribuible tanto al servidor vinculado bajo una relación especial de sujeción, como a la entidad estatal como garante del servicio a la comunidad (Díaz Arias, 2020).

Para que estos presupuestos éticos se materialicen de manera efectiva —y no permanezcan en el plano de la retórica normativa— se requieren herramientas jurídicas claras, coherentes y eficaces. Tanto en el ámbito internacional como en el nacional y local, los ordenamientos jurídicos han diseñado mecanismos preventivos y sancionatorios, con el fin de alinear la actuación de los servidores públicos con los fines esenciales del Estado. En el contexto colombiano, este andamiaje institucional incluye el derecho penal, el derecho disciplinario, el contravencional (administrativo sancionador), el correccional y el juicio político, todos ellos orientados a regular, alinear y supervisar el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares que cumplen funciones públicas (González Pérez, 2016).

En este marco, el derecho disciplinario se erige como un foco articulador de estrategias jurídicas orientadas a la protección del valor superior de la función pública. Si bien conserva su rol tradicional de sancionar conductas que vulneran los principios de

legalidad, moralidad y eficacia, su papel más transformador es su función preventiva estructural. En efecto, como lo ha señalado la Procuraduría General de la Nación, la dimensión preventiva del derecho disciplinario abarca la anticipación, mitigación, orientación y corrección de riesgos institucionales, enmarcados dentro de una lógica de gobernanza y mejora continua (PGN, 2022).

Esta visión contemporánea del derecho disciplinario encuentra respaldo en desarrollos normativos que se cimentan desde la armonización de los numerales 5 y 6 del artículo 277 de nuestra Constitución Política, que asignan a la Procuraduría General de la Nación funciones preventivas y sancionatorias que demandan una lectura estructural y no dicotómica del poder disciplinario en el marco del Estado Social de Derecho. En efecto, lejos de constituir funciones opuestas, ambas deben ser entendidas como expresiones complementarias de una única finalidad constitucional que se traduce en la garantía de los principios de la función pública.

En tono con el marco preventivo, se explica que el *public compliance* incorpora los contenidos del cumplimiento normativo ya existentes en el sector privado, lo que nos da una idea de lo que engloba el concepto de *compliance* en ese ámbito:

> El *public compliance* vendría a traducirse en una estrategia anticorrupción basada en un cumplimiento público consistente en añadir a lo que desde los años 70' se conoce como ética pública, los contenidos del cumplimiento normativo desarrollado por las empresas. (Gutiérrez, 2018, p. 118).

Desde esta perspectiva, el *public compliance* se concibe como una integración entre la ética en la función pública y los principios de los programas de cumplimiento normativo adoptados en el ámbito empresarial, con el fin de diseñar una estrategia eficaz de lucha contra la corrupción dentro de las entidades del Estado. Este modelo articula estructuras internas de prevención, códigos éticos y mecanismos que promueven una ética institucional de cumplimiento. De este modo, el derecho disciplinario puede y debe

convertirse en catalizador de políticas, planes y programas institucionales orientados a minimizar la ocurrencia de faltas, mejorar el clima ético organizacional y fortalecer la autorregulación con la participación de los actores que podrían verse afectados con sus disposiciones, en aras de que las medidas que surjan gocen de legitimidad y eficacia (Ferré Olivé, 2023).

Además, emerge otra herramienta que lamentablemente por su poco desarrollo normativo no ha tenido los impactos en nuestras instituciones, como lo es la preservación del orden interno. Paradójicamente esta figura se encuentra como una isla en medio del inmenso mar de normas predominantemente de contenido investigativo-sancionatorio del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). No obstante, el marco descriptivo que la contiene (art. 68), dota al jefe inmediato de un campo de acción al momento de adoptar medidas correctivas sobre conductas que no tengan la relevancia necesaria para ser disciplinables, que también terminan por empoderar a este en las habilidades y el carácter del gerente público.

Este artículo explora, entonces, el papel del derecho disciplinario desde su dimensión preventiva —con sus propias figuras—, como también desde su posibilidad de articulación con otras metodologías jurídicas que están emergiendo en Colombia, producto del trasplante que se ha hecho a partir del derecho comparado.

La prevención de conductas disciplinables, la otra cara de la moneda en el derecho disciplinario

Si bien cuando escuchamos el concepto del derecho sancionatorio en general, o sus vertientes más cercanas —como lo son el derecho penal o el disciplinario—, viene a la mente la posibilidad material de investigar y sancionar por conductas que transgredan los bienes jurídicos tutelados (respecto de la primera), y la función pública, (respecto de la segunda); debemos traer también a colación "la prevención", no como simple retórica, sino como una propuesta con sustento deontológico, axiológico y metodológicamente aplicable.

De este modo, en sintonía con las nuevas exigencias de la ciudadanía respecto de lo que se espera de sus gobernantes (como individuos) y sus instituciones (como colectivo), la prevención estructurada ocupa un lugar central en la evolución moderna del derecho disciplinario, no solo como un apéndice de la sanción, sino como una unidad temática que puede actuar de forma autónoma, pero sin perder conexión con la visión punitiva, cuando la situación así lo amerite.

Por consiguiente, en lugar de cimentar su marco de acción después de ocurrida la falta, el modelo preventivo propone anticiparse a los riesgos, identificar patrones de conducta individual o colectivamente disfuncionales y actuar sobre ellos mediante mecanismos pedagógicos, normativos y organizacionales.

La sanción, por su naturaleza, opera sobre el pasado; la prevención, en cambio, actúa sobre el futuro. Es precisamente esta proyección hacia lo que aún no ha ocurrido lo que le da su carácter estratégico dentro de los sistemas modernos de integridad pública.

Más allá de la generalidad de los servidores públicos, el propio Código General Disciplinario, en su art. 68, reconoce la relevancia de la participación de los jefes inmediatos como catalizadores de estrategias de carácter preventivo que fomenten ambientes laborales con una visión ética y disuasoria de conductas potencialmente relevantes desde el plano disciplinario, pero que no resultan sustanciales para la función pública.

En virtud de lo anterior, la visión moderna de la gestión pública encuentra como bastión el liderazgo público emprendedor, el cual, según Cohen y Eimicke (1998) está condensado en cinco líneas de conducta propias de un liderazgo público emprendedor éticamente correcto: a) cumple la norma; b) sirve el interés público; c) asegura por medio del análisis; d) actúa con compasión y empatía; e) asume personalmente la responsabilidad por sus decisiones.

Como ha escrito Francis Fukuyama (2004, p. 42, citado en Longo, 2010, p. 75): "hoy en día, la afirmación de que las instituciones constituyen la variable clave del desarrollo forma parte ya de la sabiduría popular". En Colombia, gracias al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se fortalece la planeación estratégica

institucional para el cumplimiento de los cometidos estatales, ello bajo la implementación de metodologías organizadas, medibles y estandarizadas (DAFP, 2020).

Esta perspectiva es compartida por Pont Vidal (2016), quien sostiene que para mejorar el ciclo de toma de decisiones en la gestión pública, la administración debe adoptar modelos innovadores basados en la transparencia, la participación ciudadana y la evaluación como forma de aumentar la rendición de cuentas (*accountability*), asumiendo la ética como un elemento inherente a este nuevo sistema.

Un ejemplo emblemático utilizado en los Diálogos de Integridad —impulsados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)—, fue el caso de "Valentina", quien representa a aquellos niños de comunidades marginales en Colombia, cuya esperanza de tener un futuro digno depende del adecuado funcionamiento del Estado.

En esta metáfora, el Estado es representado como una bicicleta y cada una de sus partes (ruedas, manubrio, pedales, cadena, frenos) simboliza una entidad pública. Aunque Valentina pedalee con entusiasmo, si alguna de las piezas está dañada o, peor aún, si la cadena que articula el esfuerzo institucional está obstruida con "arena" (símbolo de la corrupción), el vehículo no avanzará. Esta imagen refleja la necesidad de una coordinación institucional basada en la integridad, donde cada órgano del Estado que compone la estructura de esa bicicleta debe cumplir con su rol ético y funcional para alcanzar los fines esenciales previstos en el art. 2 de la Constitución Política de Colombia: proteger la vida, garantizar los derechos, promover el bienestar general y asegurar la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991).

El derecho disciplinario, en este contexto, debe asumir el rol del técnico encargado de realizar revisiones periódicas al funcionamiento de la "bicicleta institucional", velando por el ajuste preventivo de sus componentes, la limpieza de la "arena" que representa la corrupción y la sustitución de aquellas piezas que,

por su deterioro, comprometen el desempeño del sistema. Más allá de una función meramente correctiva, su misión principal debe ser anticipar y evitar que los factores de descomposición ética interfieran en el engranaje general de la administración pública.

Para ello, la función preventiva no puede limitarse a la emisión de sanciones ejemplarizantes, sino que debe materializarse en políticas de prevención institucional que incluyan:

- Evaluación de riesgos disciplinarios.
- Capacitación continua sobre ética pública.
- Vigilancia del cumplimiento de los sistemas de cumplimiento normativo.
- Promoción de liderazgos públicos con vocación ética.

La Procuraduría General de la Nación ha empezado a incorporar esta visión, mediante actos administrativos y lineamientos que abogan por la prevención disciplinaria como responsabilidad estructural del Estado (PGN, 2022). Desde esta perspectiva, el rol de las oficinas de control interno también es fundamental en este propósito ya que sus funciones, además de las de ejercicio propio de la autoridad disciplinaria, también van articuladas con la proposición, traza y coordinación de políticas, planes y programas institucionales, que tengan como fin prevenir y minimizar la ocurrencia de faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos de la entidad (Corte Constitucional, Sentencia C-673 de 2015).

Asimismo, resulta relevante considerar que la efectividad de la prevención se refleja en la disminución de cargas procesales y en el fortalecimiento de la confianza ciudadana. Un sistema disciplinario que logra prevenir el conflicto antes de que estalle no solo ahorra recursos administrativos, sino que consolida una imagen institucional orientada al servicio, a la eficiencia y a la justicia.

En suma, el derecho disciplinario debe dejar de concebirse únicamente como un "juez" de infractores, para convertirse en el garante de un entorno institucional que promueva el comportamiento ético. Solo así podrá cumplir con su mandato constitucional de garantizar el interés general, preservar el orden interno y

contribuir a una administración pública verdaderamente íntegra. En palabras de Bernard (como se cita en Gómez, 2023, p. 175),

> [...] el concepto de Ética que sin duda manejaba Bolívar no era el concepto individual de conducta privada, sino el concepto político de Ética social exigido para la transformación de la sociedad colonial en aras de un ensanchamiento del bien común para las mayorías desposeídas del continente latinoamericano.

Esta visión impone a las instituciones públicas el deber de promover, a través de estructuras racionales y éticamente orientadas, las condiciones necesarias para la realización efectiva del bien común.

Este imperativo moral, jurídico y organizacional convierte la prevención en la apuesta fundamental de la transformación institucional; ello, claro está, sin dejar de lado la consecuencia sancionatoria, la cual seguirá siendo necesaria ante la ineficacia o defectuosa implementación de las medidas preventivas, como también frente a aquellos comportamientos reprochables que, por su naturaleza, no podrían ser atendidos de forma preventiva.

Por ello, la tarea de construir desde adentro una cultura sólida de integridad es vital para que "Valentina" y todas las "Valentinas" del país puedan contar con una administración pública firme y metodológicamente organizada al momento de emplear los medios preventivos, pero también firme y eficaz para corregir aquellas conductas que no se acompasen con los fines esenciales del Estado.

Public compliance en el sector público colombiano: entre la autorregulación y la responsabilidad institucional

El *public compliance* ha emergido en los últimos años como una herramienta estratégica orientada a la prevención de riesgos jurídicos, éticos y reputacionales en las organizaciones públicas. Su adopción cobra especial relevancia en contextos donde la debilidad institucional, el limitado desarrollo económico y la fragmentación social se encuentran propiciando ambientes de

inseguridad jurídica y carencia de controles adecuados que posibilitan comportamientos desviados del propósito de la organización (Rastrollo 2021). Su adopción en Colombia ha sido paulatina, influida tanto por compromisos internacionales —como la adhesión a la OCDE— como por el reconocimiento interno de la necesidad de estructuras que fortalezcan la integridad institucional, tal como fue adoptado en un inicio con la Ley 1474 de 2011 (estatuto anticorrupción) y, posteriormente, desarrollado con meridiana profundidad a través de la Ley 2195 de 2021.

En términos generales, "[...] el *compliance program* conforma un marco de riesgo permitido para la persona jurídica." (Ferré Olivé, 2023, p. 73, citando a Silva Sánchez, 2013, p. 287). Desde esta perspectiva, se comprende que la prevención sustentada en los riesgos se comienza a aplicar en el sector público bajo sus propias dinámicas.

En palabras de Henao y Castro (2024),

> [...] el *compliance* no solamente está conectado a sistemas de responsabilidad penal de las personas jurídicas, sino que establece parámetros esenciales para el análisis de la responsabilidad al interior de la empresa. En este sentido, el *compliance* sirve tanto para analizar responsabilidades civiles y administrativas de la misma organización, como para determinar la responsabilidad penal de los propios administradores.

Aquí constatamos que su traslación al ámbito público ha revelado su potencial transformador. El *public compliance* no solo se ocupa del cumplimiento de la ley —en su sentido amplio—, sino que promueve una cultura organizacional orientada a la ética, la transparencia y la eficiencia en el cumplimiento de los fines del Estado.

En la última década, en Colombia se han venido expidiendo normas que buscan brindar un ropaje jurídico a esta figura. Inicialmente con la expedición de la Ley 1474 de 2011, que tímidamente trazó la necesidad de implementar los planes anticorrupción como una de las medidas para respaldar las conclusiones de la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), aprobada internamente con la Ley 970 de 2005. Después se expidió la Ley 2195 de 2022, que establece mecanismos de prevención de la corrupción y fortalecimiento de la transparencia, que pueden entenderse como una manifestación normativa del *public compliance* aplicado al sector público.

Ante la necesidad de conservar mayor especificidad en la aplicación de estos planes preventivos, recientemente se expidió el Decreto 1122 de 2024, por medio del cual se formaliza la implementación de estos programas de transparencia, que reemplazan al anterior Plan Anticorrupción, detallando una metodología que incluye ciclos de formulación, monitoreo y auditoría, con un enfoque diferencial para entidades territoriales. Además, el Decreto 1600 de 2024 establece la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción y reorganiza la Comisión Nacional de Moralización con subcomisiones técnicas para prevención, detección y sanción. Ambos documentos resaltan que la corrupción es una violación de los derechos humanos que conlleva graves efectos en la sociedad, ante lo cual surge la necesidad de implementar herramientas de gestión de riesgos, canales de denuncia y promoción de una cultura de legalidad que, sumado a una articulación interinstitucional y ciudadana, pueda contribuir al fortalecimiento de la integridad pública y la confianza en el Estado.

En el contexto de la administración pública, como lo señala Gutiérrez (2018), la gestión de riesgos suele descansar en disposiciones generales como las relativas a conflictos de interés, regímenes de incompatibilidades, normas de transparencia, buen gobierno o códigos éticos institucionales. Sin embargo, la mera proliferación normativa no garantiza su efectividad. Más que limitarse a establecer principios deseables sobre la conducta de los servidores públicos, lo esencial es diseñar mecanismos de control que aseguren el cumplimiento real de tales normas a nivel institucional. Inclusive, a la par de la creación de la dogmática de la responsabilidad penal de las empresas privadas, este autor considera necesario avanzar en un desarrollo dogmático que aborde la responsabilidad disciplinaria del ente público.

Nieto Martín y Maroto Calatayud (2014) sostienen que el enfoque de *public compliance* se fundamenta en la necesidad de dotar a las administraciones públicas de estructuras organizacionales que no solo identifiquen y gestionen riesgos de corrupción, sino que actúen preventivamente a través de códigos de conducta, transparencia activa y liderazgo institucional. Esta perspectiva se alinea con la tesis según la cual la responsabilidad disciplinaria no debe limitarse al reproche individual del servidor público, sino extenderse al diseño y funcionamiento institucional de los órganos del Estado. En consecuencia, la prevención de faltas disciplinarias exige que las entidades públicas sean corresponsables del contexto que facilita u obstaculiza la integridad, lo cual impone un nuevo modelo normativo orientado a la anticipación, la vigilancia interna y el fomento activo de culturas éticas.

A diferencia del sector privado, donde la adopción de modelos de *compliance* constituye una decisión estratégica amparada en la autonomía organizativa, en el ámbito público no existe tal margen de discrecionalidad, ya que el cumplimiento normativo es una obligación no negociable (Nieto Martín y Maroto Calatayud, 2014). No obstante, esta exigencia mínima, que en muchos casos se reduce a la repetición formalista de valores de integridad sin un verdadero proceso de apropiación institucional, resulta claramente insuficiente. La función pública, por su vocación constitucional y su papel como garante del interés general, demanda que el derecho sancionatorio —y en particular el disciplinario— transite hacia un modelo integral, que articule mecanismos preventivos con funciones sancionatorias aplicables incluso a las propias entidades públicas cuando incumplen con las obligaciones derivadas del *public compliance*. Esta visión no debe entenderse como una oposición entre prevención y castigo, sino como dos manifestaciones complementarias del compromiso institucional con la ética, la legalidad y la protección del valor superior de la función pública.

Un aspecto central del *public compliance* es que traslada el foco de la responsabilidad desde el individuo aislado hacia la estructura institucional. De esta manera, las entidades públicas

no solo deben reaccionar ante la falta individualmente cometida, sino demostrar que cuentan con sistemas eficaces de prevención y mitigación de riesgos. Como señala Gómez (2023, p. 176), "lo que pone de presente que una ética de los deberes es necesaria, pero no suficiente, y por tanto debe ser complementada con una ética de la virtud". Bajo esta óptica se otorga sentido práctico y humano al cumplimiento normativo, al tiempo que promueve progresivamente un comportamiento institucional fundado en la convicción más que en la coacción. Esta ética de la virtud se alinea con una visión de la función pública entendida como un sistema interdependiente (como la bicicleta de Valentina), resultado de la suma de voluntades orientadas al bien común, en la que cada servidor público aporta desde su interioridad moral a la consolidación de una cultura organizacional que, si bien se construye a partir del engranaje individual, se proyecta hacia la identificación de la institución como una unidad con vocación propia.

Este giro de paradigma encuentra respaldo en estándares internacionales como la ISO 37301 sobre sistemas de gestión de cumplimiento, que postula que la efectividad del *compliance* depende de su integración en la cultura organizacional y del compromiso activo de la alta dirección. Asimismo, organismos multilaterales como la ONU y la OEA han recomendado a los Estados latinoamericanos la implementación de políticas de integridad como parte de sus estrategias nacionales anticorrupción.

En términos operativos, la Procuraduría General de la Nación, si bien ha comenzado a articular sus funciones de prevención disciplinaria con criterios que podrían sumar a esa causa, aún falta construir algunos eslabones para que esta actividad pueda tener una hoja de ruta, como podría ocurrir a través de los planes de cumplimiento público. La Resolución 480 de 2020 establece directrices para el fortalecimiento de la función preventiva, basada en la identificación de riesgos institucionales y en la articulación interinstitucional con otras entidades del Estado (Procuraduría General de la Nación, 2020). Asimismo, la *Guía para la función preventiva de las personerías* destaca la necesidad de integrar herramientas de

evaluación y seguimiento para anticipar la vulneración de derechos fundamentales y principios constitucionales (PGN, 2023).

La *Guía preventiva de las personerías* también muestra que estos lineamientos aún presentan retos considerables: el 94,4 % de los personeros encuestados manifestaron que no han recibido suficiente información sobre el ejercicio de la función preventiva, y el 83,3 % indicó no haber recibido acompañamiento técnico de la PGN en su aplicación (PGN, 2023, p. 5). Este déficit revela la necesidad de migrar hacia un enfoque más integral y estructurado, en el que las herramientas del *public compliance* —como la gestión de riesgos disciplinarios, las matrices de control y los programas institucionales de integridad— puedan ser incorporadas de forma estandarizada.

En este orden de consideraciones, el *public compliance* representa una oportunidad para transformar la administración pública desde adentro, de modo que la apropiación del ciclo de mejora continua —que se sustenta en las etapas de planificar, hacer, verificar y actuar—, pueda aportar un nuevo norte en la medición de los riesgos asociados a la corrupción. No se trata, entonces, del ejercicio irrazonado de trasplante normativo del modelo corporativo al público, sino de comprender y adaptar sus lógicas a la dinámica institucional estatal, donde pueda prescindirse de lo innecesario, priorizar sus lógicas exitosas y aplicar *mutatis mutandis* los principios en que se fundamenta; todo ello bajo la premisa de que su propósito central es contribuir a que los recursos y esfuerzos estatales permitan que la niñez simbolizada por "Valentina" pueda encontrar oportunidades y propósitos materializables.

El rol del gerente público como promotor de una cultura organizacional íntegra

La figura del gerente público ha evolucionado desde la de un administrador de reglas hacia la de un líder que debe inspirar, motivar y desarrollar a su equipo. Francisco Longo (2008) propone el concepto de "liderazgo distribuido", especialmente adecuado para organizaciones basadas en el conocimiento, en las que los

profesionales operan con alta cualificación y autonomía. Según Longo, el liderazgo no es un atributo exclusivo del vértice jerárquico, sino un recurso que debe ser compartido y desarrollado en toda la organización. La capacidad de los directivos para transferir, desarrollar y compartir el liderazgo es clave para la innovación. Un sistema de medidas correctivas que empodera al jefe inmediato para gestionar conflictos de manera pedagógica y autónoma es una manifestación práctica del liderazgo distribuido, pues le transfiere la responsabilidad y las herramientas para moldear el comportamiento y la cultura de su equipo.

A pesar de que, como lo hemos indicado, el Código General Disciplinario colombiano se concibe más como una herramienta con tendencia investigativo-sancionatoria, del mismo emerge una figura de suma importancia en este propósito preventivo denominada la "preservación del orden interno".

Esta figura, bajo su tenor literal, propende porque los jefes inmediatos —a quienes prefiero denominar gerentes públicos para dotarlos de mayor contenido conceptual y no tanto orgánico— puedan realizar acciones tendientes a prevenir, corregir y atender conductas por parte de sus subalternos que afecten en menor grado el orden administrativo.

Desde la Ley 734 de 2002 (art. 51) y, posteriormente, con la Ley 1952 de 2019 (art. 68), se establece que estos gerentes públicos pueden adoptar medidas correctivas —denominadas "llamados de atención" en la legislación anterior— ante conductas que contraríen en menor grado el orden administrativo interno, sin necesidad de acudir a formalismos procesales. Esta disposición busca empoderar a los líderes institucionales para que actúen de manera preventiva y correctiva, abordando situaciones que, aunque no afecten sustancialmente la función pública, pueden impactar el clima organizacional y la eficiencia en el servicio público.

Más allá de su aparente sencillez, esta figura puede convertirse en un mecanismo estratégico para consolidar una cultura organizacional íntegra y saludable, siempre que sea aplicada por el jefe inmediato bajo criterios de razonabilidad y enfoque preventivo. En este sentido, no solo actúa como una respuesta oportuna frente

a situaciones menores, sino que también promueve un ambiente de trabajo basado en el diálogo, la corresponsabilidad y el fortalecimiento del propósito colectivo institucional.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1076 de 2002, analizó la constitucionalidad del artículo 51 del anterior Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). En su análisis, la Corte respalda la trascendencia de esta figura en el entendido de que "no todo es disciplinable", y por tanto, a través del liderazgo de quien tiene personal a cargo, busca mantener el buen desempeño de la función pública entre sus colaboradores, sin necesidad de acudir a procesos sancionatorios formales. Sin embargo, la Corte limitó su aplicación al declarar inexequible la posibilidad de que este llamado de atención pudiera dejar rastro en la hoja de vida del servidor, pues cualquier intervención de esta naturaleza debe respetar el derecho al debido proceso y el consiguiente derecho a la defensa.

La exigencia que reposa sobre este gerente público es que debe sopesar las circunstancias propias de la conducta, para determinar si esta constituye una posible falta disciplinaria o delito, identificar oportunidades de mejora, aplicar correctivos internos y fomentar una reflexión entre los involucrados. En otras palabras, tiene el gran reto de actuar como un gestor preventivo, más que como un simple canal de denuncias.

Dentro de estas acciones, podría establecer, por ejemplo, la creación de espacios seguros para la deliberación entre los colaboradores, el fortalecimiento del sentido de propósito institucional, la implementación de prácticas de inteligencia emocional en la gestión de equipos y la definición de incentivos positivos para el personal.

En este contexto, el gerente público actúa como puente entre el derecho disciplinario y la conducta de los servidores a su cargo, por lo que su marco de acción no puede ser pasivo: ni para tolerar conductas disciplinables sin denuncia, como tampoco para dejar de intervenir cuando la situación a pesar de no afectar de forma relevante la función pública, amerite la creación de condiciones para resolver o, por lo menos, intentar abordar las situaciones.

A pesar de la aparente claridad conceptual, la aplicación práctica del artículo 68 del CGD se enfrenta a un obstáculo importante que nos lleva a preguntar lo siguiente: ¿qué criterios debe aplicar un gerente público para establecer cuándo una conducta "contraría en menor grado" el orden funcional y cuándo puede considerarse que ocurre "sin afectar sustancialmente los deberes funcionales"?

El grado de *afectación sustancial del deber funcional* no es un término casual; es el núcleo de la ilicitud sustancial, una de las categorías dogmáticas centrales del derecho disciplinario colombiano. El artículo 9 del CGD, modificado por la Ley 2094 de 2021, establece que *La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna*. Esto significa que para que una conducta sea constitutiva de falta disciplinaria y, por ende, merecedora de una sanción formal, debe tener la gravedad suficiente para lesionar de manera significativa el correcto desempeño de la función pública.

El legislador, por tanto, sin necesidad de ser explícito, brinda una clave de interpretación sobre este tópico: "la generalidad de las conductas tipificadas como falta en la ley disciplinaria afectan la función pública"; sin embargo, la discusión sobre si la conducta es disciplinable o no dependerá de la relevancia de esta afectación. En otras palabras, si la afectación al deber funcional es "sustancial" el jefe inmediato tiene la obligación de denunciar la conducta ante la autoridad disciplinaria, ello conforme al deber del numeral 25 del artículo 38 del CGD. Si la afectación es "no sustancial" o "en menor grado", el jefe puede (y debería) adoptar medidas correctivas según lo habilita el artículo 68.

El dilema es que la ley no ofrece ningún criterio objetivo, ninguna pauta o parámetro para que el gerente pueda realizar esta diferenciación con un mínimo de seguridad jurídica. La decisión queda librada enteramente a su "juicio", es decir, a su apreciación subjetiva de la gravedad de los hechos.

Este vacío normativo produce un efecto paralizante en la gestión directiva. La ambigüedad de la frontera entre lo corregible y lo sancionable desincentiva el uso de la herramienta. Ante el

riesgo de incurrir en una extralimitación u omisión, la decisión racional para muchos gerentes es evitar el riesgo, optando por la inacción (permitiendo que los conflictos menores escalen) o por la sobreformalización (remitiendo todo a la vía disciplinaria). Se crea así una paradoja: una herramienta que se diseñó para agilizar la gestión, reducir la carga del sistema disciplinario y mejorar el clima organizacional; sin embargo, en la práctica, por sus amplias zonas grises, termina generando un clima laboral de desconfianza y externalización del problema.

En este contexto, se debe tener en cuenta que la tarea de concretar cuándo una conducta afecta o no de forma relevante la función pública, corresponde, en la mayoría de los casos, a jefes inmediatos que no cuentan con formación jurídica y, menos aún, en derecho disciplinario; por lo cual, es de vital importancia revisar los elementos medulares para que se considere cumplida la categoría de la ilicitud sustancial, y así, llegar por descarte a los que no alcanzarían este umbral.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-948 de 2002, ha precisado que la ilicitud sustancial se configura como la afectación de los deberes funcionales de un servidor público en términos sustanciales, lo que implica una lesión real a los fines, principios y funciones que la Constitución y la ley le asignan a la administración pública.

Como lo precisa el profesor Pinzón Navarrete (2018), el presupuesto fundamental de la ilicitud sustancial es la infracción del deber funcional, en clara alusión al desvalor de conducta: pues para que se configure una infracción disciplinaria no se exige un resultado lesivo o dañino al Estado, sino que se satisface con la existencia del quebrantamiento sustancial de los deberes funcionales encargados al servidor público que afecten la consecución de los fines del Estado.

En síntesis, encontramos los elementos que giran en torno a la categoría de la ilicitud sustancial: 1) existencia de un deber funcional; 2) contrariedad con los fines del Estado; 3) opuesto a los principios que rigen la función pública; 4) la afectación debe ser real; v) debe operar sin justificación alguna.

La apreciación del jefe inmediato deberá evaluar las características de la conducta de su colaborador para determinar si afectan de forma relevante, moderada o insustancial alguno de los anteriores tópicos, y si esta puede ser abordada con de medidas pedagógicas, mediadoras o que apelen a acuerdos de mejora respecto de los compromisos funcionales del servidor o la servidora involucrada. Sin duda, ello podrá contribuir a "apagar el fuego" cuando apenas se está generando.

¿Cuál es el aporte de la preservación del orden interno en la administración pública?

La gestión eficaz del orden interno no es un fin en sí mismo. Su importancia última radica en su impacto sobre la capacidad de la organización para cumplir su misión y generar valor para la sociedad. Un ambiente de trabajo caracterizado por el conflicto no resuelto, la desconfianza y la aplicación desproporcionada de medidas disciplinarias degrada la calidad del servicio y erosiona la confianza ciudadana.

La creación de "valor público", un concepto popularizado por Mark Moore (1998) y adaptado al contexto de la gestión pública, implica que los gerentes deben orientar sus organizaciones hacia la consecución de resultados que sean valorados por la ciudadanía y que contribuyan al bien común. Existe una conexión directa entre la salud interna de una organización y su legitimidad externa. Una entidad que gestiona sus conflictos internos de manera justa, transparente y constructiva proyecta una imagen de integridad y competencia. Por lo tanto, dotar a los gerentes de herramientas efectivas para preservar el orden interno no es solo una cuestión de autorregulación; es una inversión estratégica en la legitimidad y la capacidad del Estado para generar valor público.

En este sentido, a nivel exploratorio se abordarán algunas alternativas dirigidas a la regulación del uso de medidas correctivas y seguidamente se propondrá un *test de conducta* que buscará trazar una ruta estructurada a través de principios, preguntas orientadoras y medidas correctivas.

A partir del diagnóstico jurídico y la fundamentación teórica expuestos, se identifica la necesidad de convertir la disposición contenida en el artículo 68 del CGD en una herramienta operativa que proporcione seguridad jurídica a los gerentes públicos, garantice los derechos de los servidores y transforme la preservación del orden interno en un insumo estratégico para la gestión del talento humano.

Inicialmente, se exploró la posibilidad de articular el Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral (EDL) regulado por el Acuerdo 6176 de 2018[1] de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), el cual contempla en su art. 7 los compromisos de mejoramiento individual; con el fin de que, de forma similar al esquema adoptado por la Policía Nacional, las medidas correctivas se puedan traducir en insumos para la evaluación, acciones formativas y de desarrollo profesional, plenamente integradas al ciclo de evaluación de los servidores públicos.

Si bien la anterior propuesta podría encontrar una regulación a futuro, se advierte que su aplicación podría estar sesgada exclusivamente para los servidores públicos de carrera administrativa, dejando por fuera a los vinculados a través de otras modalidades como libre nombramiento y remoción, supernumerarios, provisionales o trabajadores oficiales, a quienes no les es aplicable el estándar de Evaluación del Desempeño Laboral del (EDL) previsto por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Así pues, aunque la articulación del modelo de evaluación con las medidas de corrección de conductas que afecten en menor grado la función pública, podría lograr una cohesión y complementariedad entre ambas figuras, ante la realidad derivada de la diversidad de formas de vinculación legal, reglamentaria y contractual con la que se determina la relación especial de sujeción, no sería adecuado

1 "Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba".

parcializar la aplicación de estas medidas respecto de un grupo de servidores, dejando a los demás por fuera de ellas.

El primer paso es determinar si la conducta se encuentra dentro del ámbito del artículo 68 del CGD o si, por el contrario, debe ser remitida a la autoridad disciplinaria. En este sentido, se proponen los siguientes criterios orientadores, con los cuales el gerente público no comenzará de cero a determinar si la conducta bajo análisis afectó o no de forma sustancial el deber funcional que le era exigible:

1. *Impacto en el servicio*: ¿La conducta interrumpió, retrasó o afectó la calidad en la prestación del servicio a ciudadanos o usuarios internos?
2. *Afectación a terceros*: ¿Generó un perjuicio u ofensa directa a un compañero, subalterno, superior o ciudadano? En casos de agresión con connotaciones discriminatorias (raza, etnia, sexo, identidad de género, religión, etc.), debe reportarse a la autoridad disciplinaria.
3. *Reiteración*: ¿Es un hecho aislado o parte de un patrón de comportamiento repetitivo?
4. *Intencionalidad*: ¿Obedece a un descuido, falta de habilidad o error (culpa leve) o a una intención deliberada de causar daño o incumplir una norma? *El dolo potencialmente obliga al reporte disciplinario.*
5. *Naturaleza y alcance de la norma vulnerada*: ¿Se trata de un deber funcional contemplado como falta gravísima en el CGD? ¿Qué tan significativa fue la afectación al cumplimiento de los objetivos institucionales y a los principios de la función administrativa?

Si tras este análisis se concluye que la conducta es aislada, no intencional, sin impacto grave y que afecta principalmente el orden interno, puede abordarse a través de medidas correctivas. En caso contrario, debe documentarse y remitirse a la instancia disciplinaria.

Identificada la procedencia de la medida correctiva, se propone un catálogo estándar, flexible y de naturaleza formativa:

1. *Diálogo reflexivo*: conversación privada y constructiva orientada a que el servidor comprenda el impacto de su conducta y se comprometa a corregirla.
2. *Acuerdo de comportamiento*: compromiso verbal o escrito (actas por ejemplo) sobre conductas esperadas a futuro, sin antecedentes en su hoja de vida.
3. *Mediación*: intervención del gerente público o del área de talento humano para resolver conflictos interpersonales.
4. *Acciones pedagógicas específicas*: participación en actividades de formación existentes en la entidad, alineadas con la competencia que se busca mejorar (ej. comunicación asertiva, trabajo en equipo).
5. *Llamados de atención verbales o escritos*: se podrán realizar requerimientos al servidor sobre su conducta, garantizando el derecho a ser escuchado, y sin generar antecedente en la hoja de vida.

Conclusiones

Los temas aquí tratados demuestran que la calidad de la administración pública tiene un impacto directo y humano. Este se refleja en miles de niños y niñas que, como Valentina, dependen de la implementación de políticas efectivas para garantizar el "orden justo y equitativo" que consagran nuestras constituciones.

Una de estas estrategias estatales es el derecho disciplinario colombiano. Sus raíces filosóficas, como visión moralizadora del poder, se remontan a más de 200 años con la propuesta del "Poder Moral" de Simón Bolívar. Sin embargo, su desarrollo normativo moderno se consolida a partir de la Constitución de 1991 y las leyes que la sucedieron, como la 200 de 1995, la 734 de 2002 y la vigente Ley 1952 de 2019.

Aunque su desarrollo ha sido evidenciado más desde su dimensión sancionatoria, su sólido soporte dogmático y procesal le permite complementarse con nuevas figuras de connotación

preventiva como las del *public compliance* y la correcta aplicación de la preservación del orden interno.

Esta visión no pretende deslegitimar la función sancionadora, sino encontrar nuevas perspectivas que aborden la complejidad de fenómenos como la corrupción desde un punto de vista más amplio, donde el castigo sea la *última ratio* y no el punto de partida de la acción institucional.

Desde esta perspectiva, la importación de esquemas de cumplimiento normativo, o *public compliance* —que han tenido un notable desarrollo en otras latitudes y cuya aplicación en Colombia se materializa en la Ley 2195 de 2022 y sus decretos reglamentarios— no puede ser objeto de un trasplante jurídico acrítico, sino que debe pasar por el tamiz de nuestras propias figuras jurídicas, particularmente del derecho disciplinario. Esto implica, inclusive, trascender el modelo tradicional de la responsabilidad individual de los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes funcionales, para explorar una forma más acorde y necesaria de control que ejerza la potestad disciplinaria institucional. Dicha potestad no se enfocaría en la sanción del individuo como consecuencia aislada, sino que buscaría corregir las fallas estructurales de la entidad, atacando así la raíz del problema y no únicamente sus síntomas.

Por otra parte, el artículo resalta la necesidad de un empoderamiento del gerente público, a través de la aplicación de la figura de la preservación del orden interno, la cual le permite ir más allá de sus competencias técnicas y ejercer un liderazgo que conjugue ética, razonabilidad y visión preventiva. Ello implica tomar decisiones ponderadas que no solo resuelvan conflictos inmediatos, sino que también fortalezcan la cohesión interna y refuercen el sentido de propósito institucional.

Ante la ausencia de criterios jurídicos uniformes que podrían truncar el verdadero potencial de la preservación del orden interno (art. 68 de la Ley 1952 de 2019), se propone un instrumento de diagnóstico —basado en preguntas orientadoras sobre impacto, reiteración, intencionalidad y naturaleza de la norma afectada— que

le permite al gerente público tener mayores elementos de juicio al momento de tomar decisiones sobre si una conducta puede ser susceptible de la aplicación de medidas correctivas o si se debe remitir para el ejercicio de la acción disciplinaria.

Referencias

Castro Cuenca, C. G., y Henao Cardona, L. F. (2020). *Compliance: prevención de la corrupción pública y privada*. Tirant lo Blanch.

Cohen, S., y Eimicke, W. (1998). The Responsible Public Administrator. En Longo, F. (2008). *La dirección pública en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 2. Julio 6 de 1991 (Colom.)

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-1076 de 2002. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-1076-02.htm

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG*. Bogotá.

Díaz Arias, Á. (2020). *Ética pública y derecho disciplinario: su proyección policial*. Universidad de Salamanca.

Ferré Olivé, J. C. (2023). Compliance anticorrupción y administración pública. *Revista Penal y Administración*, (22), 65-78.

Gómez Pavajeau, C. A. (2023). El Libertador Simón Bolívar: derecho disciplinario preventivo, comportamientos estimulantes y sanciones positivas. Su engranaje con la figura actual y en franca construcción del compliance público y privado. *Revista Derecho Penal y Criminología. 44*(116), 163-204. https://doi.org/10.18601/01210483.v44n116.07

González Pérez, J. A. (2016). *Derecho disciplinario y bien jurídico*. Universidad Externado de Colombia.

Gutiérrez, E. (2018). Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el *Public compliance* como herramienta de prevención de riesgos penales. *Política Criminal 13*(25), 104-143. https://doi.org/10.4067/S0718-33992018000100104

Longo, F. (2008). El liderazgo público y la cultura organizativa. En Fundación Carolina y CLAD (Eds.), *La dirección pública en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 73-102. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n46.a738

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general* (S. Pappe y B. Erker, trads.; J. Torres Nafarrete, coord.). Anthropos; Universidad Iberoamericana; CEJA, Pontificia Universidad Javeriana.

Nieto Martín, A., y Maroto Calatayud, M. (Coords.). (2014). *Public compliance: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Pinzón Navarrete, J. H. (2018). *La ilicitud sustancial en el Derecho Disciplinario*. Grupo Editorial Ibáñez.

Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16). https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Guía preventiva para la función misional del Ministerio Público*. Resolución 480 de 2020. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=147137&dt=S

Procuraduría General de la Nación. (2022). *Lineamientos para la función preventiva en el derecho disciplinario*. Bogotá. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/la_funcion_preventiva.html

Procuraduría General de la Nación. (2023). *Guía para la función preventiva de las personerías*. https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/20_09_2023_baja_Documento-Caja-de-Herramientas-.pdf

Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21). https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/mu2702.pdf

Rastrollo Suárez, J. J. (2021). Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (26), 197-226. https://doi.org/10.18601/21452946.n26.07

República de Colombia. (2019). Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). Diario Oficial núm. 51.084.

Integridad, gobernabilidad y seguridad informática

Ernesto Carrasco Ramírez

Introducción

Actualmente estamos pasando por un momento de incertidumbre global, en el que la enorme desigualdad económica, social, étnica y la discriminación en diversos lugares —como en América Latina por encima de África subsahariana—, se suma lo que algunos expertos denominan "la crisis humanitaria post pandemia". La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Naciones Unidas (OCHA por sus siglas en español), calcula que a

> [...] los estragos ocasionados por el coronavirus a nivel global no tardaron en notarse, agravando las crisis humanitarias. La OCHA calcula ahora que serán *235 millones de personas en todo el mundo las que necesiten asistencia humanitaria y protección en 2021, un aumento del 41 % en un año*. Por ello, y a pesar de los esfuerzos conjuntos y del lanzamiento del Plan Mundial de Respuesta Humanitaria a la covid-19 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, su secretario general, instó a no olvidar otras urgencias humanitarias: "Si en este momento se desviara parte de los fondos empleados en la respuesta a las necesidades humanitarias, se crearía un entorno propicio para la propagación del cólera, el sarampión y

> la meningitis, aumentaría aún más el número de niños malnutridos y cobrarían mayor fuerza los discursos extremistas violentos". (Iberdrola, 2021)

En este contexto, la desigualdad, la crisis humanitaria agravada por la pandemia y la corrupción son el caldo de cultivo ideal para alimentar la desesperanza social que hoy se vive, representada en la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones políticas, en la gobernabilidad y, en general, en el Estado de derecho.

Frente a este panorama el reto es enorme. A todos nos corresponde trabajar en el restablecimiento del tejido social debilitado, construyendo puentes de aproximación entre lo público y lo privado, generando escenarios de participación ciudadana en los procesos de gobierno y gestión pública, a partir de espacios de concertación, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, entrega de información completa, precisa y oportuna para luchar de manera eficiente y eficaz contra la corrupción.

En este proceso, el compromiso de los empresarios es fundamental, no solo para contribuir a una mejor redistribución de los recursos económicos, sino también en impulsar los mecanismos de control social hacia metas colectivas que faciliten un mejor equilibrio en la sociedad y la economía global.

Y desde la perspectiva de la tecnología, en la era de lo digital y de la inteligencia artificial, los modelos de información deben brindar lineamientos a las entidades públicas para implementar y adoptar las mejores prácticas en materia de seguridad de la información, seguridad digital y ciberseguridad.

Los principios rectores mencionados para el entendimiento de la integridad y gobernanza pública son igualmente aplicables a la seguridad de la información. El avance tecnológico, cada vez más presente en nuestras vidas, nos obliga a conocerla y usarla de manera responsable, en tanto el mundo avanza de manera vertiginosa hacia la conectividad mediante el despliegue de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones.

De nuevo, el principal reto es el mismo, cerrar la brecha de desigualdad para que los beneficios de la digitalización lleguen a todos, sin distingos. De lo contrario, un logro tan importante como el que obtuvo Colombia, en el informe de Índice de Gobierno Digital de 2023 de la OCDE (OCDE/CAF, 2024), donde es reconocido como el mejor del continente, en la práctica pierde validez si no se acompaña de una política de inclusión en todos los territorios y niveles socioeconómicos del país.

Integridad y gobernanza pública

Cuando hablamos de *integridad pública* nos referimos a un concepto sistémico que involucra principios que guían la conducta de los servidores públicos como la responsabilidad, honestidad, respeto, transparencia, ética pública, entre otros valores.

Por *gobernanza pública* entendemos el conjunto de procesos, instituciones, procedimientos y prácticas que se utilizan para decidir y regular los asuntos de la sociedad. La gobernanza pública conlleva dirigir la sociedad y la economía hacia metas colectivas.

La integridad y gobernanza pública son presupuestos fundamentales para garantizar una política pública basada en una democracia participativa, en los términos de la Constitución Política de Colombia.

Algunos modelos relacionados con la integridad pública sugieren características como las siguientes:

- Liderazgo desde el más alto nivel que genere credibilidad en la organización.
- Manejo de la información abierta, transparente y oportuna.
- Rendición de cuentas de manera transversal.
- Sistema de control interno, encargado de la gestión de riesgos.
- Comunicación estratégica interna y externa.
- Canal de denuncias que facilite los procesos de investigación y que reporte al más alto nivel de la entidad.

Distintas instancias internacionales, como la ONU, el FMI y la OCDE, por citar algunos ejemplos, han comprendido que una

política pública consistente basada en los principios de integridad que hemos destacado constituye la estrategia más eficaz en la lucha contra la corrupción. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "la integridad pública se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados" (OCDE, 2017).

La corrupción constituye uno de los flagelos más grandes para la humanidad: sus efectos perversos conducen a generar desigualdad económica principalmente en países en vías de desarrollo, siendo Latinoamérica una de las regiones más afectadas. Numerosos estudios académicos, económicos y políticos así lo consideran.

Si bien las regiones más pobres con estructuras institucionales débiles son las que más padecen el flagelo de la corrupción, esta situación no es ajena a los países más desarrollados. Estos conviven con actos de abuso de poder y corrupción pública, situación que ha incentivado movimientos de indignación, como los que sucedieron en Gran Bretaña, Francia y España en los últimos años, y han conducido a distintos cambios políticos internos en esos lugares, pero principalmente a un desencanto hacia las instituciones y, en general, a una crisis de los estados democráticos. Todo esto ha propiciado que organizaciones o partidos políticos con ideologías extremas aprovechen dichos espacios para captar la atención de ciudadanos confundidos.

En 2001, el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) en su 22.a edición amplió sustancialmente la connotación del término gobernanza, que había aparecido por primera vez en 1803 en el DRAE, y quedo así: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" (Real Academia Española, 2001).

A partir de la conceptualización moderna de gobernanza que ganó espacio a la teoría política tradicional de Montesquieu, entendida en la distribución del Estado en las tres ramas del poder

político, la teoría de la nueva administración pública se centra en el entendimiento de las relaciones de los gobernantes con la ciudadanía, encaminada a lograr resultados que satisfagan las necesidades de la población dentro del marco legal del Estado de derecho.

Este propósito y razón de ser de la gobernanza, acompañada de espacios eficaces de participación ciudadana, controles internos, rendición de cuentas y demás principios de integridad pública, infortunadamente, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, se queda en simples enunciados teóricos. Estos son rebasados por la realidad de esas naciones en donde la brecha de desigualdad, lejos de lograr estrecharse, cada vez es mayor, no solo en lo económico, sino también en otras manifestaciones de exclusión social y étnicas.

Esta realidad global ha llamado la atención de distintos organismos internacionales, como Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional, entre otros, imponiendo una narrativa sobre la necesidad de buscar instrumentos eficaces que conduzcan a una verdadera gobernanza pública que tenga como propósito fundamental la búsqueda de espacios de concertación para reducir las desigualdades económicas y sociales que están desestabilizando el mundo. Ese propósito multilateral impone, además, como lo hemos señalado, un compromiso inaplazable para encontrar fórmulas que conduzcan a reducir la corrupción, así como aplicar sanciones ejemplarizantes a los responsables.

Tomando como referente el estudio *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*, presentado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en el marco de su XXV Asamblea General Ordinaria, realizada en México en 2015, es oportuno sintetizar el concepto de gobernanza en los siguientes términos:

> La formación de este concepto respondió a la irrupción de una nueva realidad social caracterizada por el escepticismo entorno a la capacidad de los Estados para satisfacer las demandas

> sociales. En este sentido, un primer punto a destacar es que la recuperación y redefinición del término gobernanza en los círculos académicos y políticos fue un hecho coyuntural.
>
> Como se expuso, los primeros estudios sobre la gobernanza constituían un diagnóstico crítico sobre la efectividad del instrumental directivo de los gobiernos, y además planteaban una salida a dicho conflicto: la inclusión de la sociedad y el mercado en la resolución de los problemas públicos. Por lo tanto, con base en el repaso anterior es posible entrever una primera dimensión relevante de la gobernanza: la intervención de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones. El desarrollo teórico de la gobernanza ha demostrado que los gobiernos pueden ser los agentes hegemónicos en la estructura del sector público, no obstante, debido a la limitación de sus capacidades y recursos, en ciertos contextos es un imperativo involucrar a otros actores. (OLACEFS, 2015, p. 35)

Entendiendo la integridad y gobernanza pública como conceptos afines y complementarios, podemos concluir que:

1. La integridad de la gobernanza implica prestar atención a los valores morales y a las normas de formulación e implementación de políticas. Si bien existen muchos instrumentos diferentes y se pueden crear múltiples instituciones, un punto de partida crucial es considerar la integridad y la lucha contra la corrupción como un tema prioritario en la agenda.
2. El papel del liderazgo. El hecho de que la integridad concierna a todos los miembros de una organización o sistema hace que la participación del liderazgo en todos los niveles sea esencial para el éxito de las políticas.
3. Un actor central en materia de integridad resulta clave. Las investigaciones sobre organismos y sistemas han sugerido que es importante contar con instituciones o actores específicos que tengan como tarea y responsabilidad primordiales la integridad y la lucha contra la corrupción. Tener un actor de este tipo abre ventanas de oportunidad y da credibilidad al tema.

4. Una estrategia de integridad y gobernanza para que sea eficaz debe basarse en la idea de que "cuanto más, mejor".
5. La integridad tiene que ver con la ética de la gobernanza, incluida la ética del contenido de las políticas y las consecuencias para la sociedad (resultado).
6. El éxito de una política de gobernanza en buena medida va a depender de la oportuna inclusión de la sociedad en la resolución de los problemas públicos.

Seguridad de la información y seguridad informática

Los conceptos de seguridad de la información, seguridad informática y seguridad digital tienen diferencias que es importante entender.

La seguridad de la información se refiere a todo aquello que tiene como propósito final proteger información física o digital que pertenece a una determinada organización. Para lograr este objetivo, el interesado debe desarrollar una política de seguridad descrita en protocolos, procedimientos y herramientas, con las cuales se pueda identificar de manera oportuna potenciales amenazas o ataques como el uso indebido de información, accesos no autorizados, interrupción o destrucción de datos sensibles.

Algunas características para considerar en un protocolo de seguridad de la información pueden ser:

- *Confidencialidad*, con la que buscamos proteger los datos de accesos no autorizados.
- *Integridad*, con la que queremos garantizar que los datos no puedan ser alterados de manera no autorizada.
- *Disponibilidad*, con la que aseguramos que los usuarios autorizados puedan acceder a la información cuando lo necesiten.

En un protocolo de seguridad de información se debe considerar, entre otros puntos:

- Antivirus.

- *Firewalls*.
- Administración de funciones del *software*.
- Política rutinaria de respaldos de información (*backups*).
- Instrucciones sobre navegabilidad en internet (páginas seguras, uso de enlaces conocidos).
- No proporcionar datos personales a desconocidos.

Por otra parte, seguridad informática y seguridad digital o ciberseguridad son conceptos también relacionados con la protección de la información, pero con enfoques diferentes:

- La *seguridad informática* se enfoca en la protección de los sistemas de información contra eventuales daños físicos de los aparatos o dispositivos, fallas del *software* y ataques o amenazas internas o directas al sistema.
- La *ciberseguridad o seguridad digital* se centra en la protección de la información en el entorno digital. Amenazas por lo general externas que se originan en el ciberespacio, como ataques DDoS, *phishing* y *ransomware*.

La inteligencia artificial (IA)

La imagen que primero nos llega de la IA viene de las películas de ciencia ficción y de medios de comunicación que de por sí transmiten un mensaje equívoco. La transformación digital implica un cambio cultural que transmita confiabilidad colectiva en la IA.

Como señaló Marie Curie: "Nada en la vida debe ser temido, solo comprendido. Ahora es el momento de comprender más, para temer menos" (Curie, 1937, p. 295).

Es muy importante comunicar de manera rigurosa qué es la IA y para qué sirve. Al abordar el concepto de inteligencia artificial (IA), los expertos refieren al campo de la informática que tiene la capacidad de crear sistemas (algoritmos) para realizar labores que creíamos que solo podía realizar la inteligencia humana, pero que ahora se pueden hacer a través de aprendizaje automático (*machine learning*).

Frente a esta nueva realidad, conocida también como la Cuarta Revolución Tecnológica, es esencial comunicar de manera rigurosa: ¿qué es la IA y para qué sirve? Entender que la tecnología es dinámica y, en consecuencia, no es perfecta; está en permanente evolución. Todos los actores debemos involucrarnos, trátese del sector público, privado o la sociedad civil.

La IA permite que las máquinas puedan:

- Percibir su entorno.
- Relacionarse con él.
- Resolver problemas.
- Actuar con un fin específico.
- Adaptar su comportamiento.
- Analizar los efectos de sus acciones previas.
- Trabajar de manera autónoma.

Algunos ejemplos de aplicaciones de la IA son:

- La detección de fraudes en la banca.
- La predicción del comportamiento de los mercados.
- La recomendación de productos y operaciones para los clientes.
- La detección de anomalías en los datos, como equipos defectuosos, errores humanos o fallos de seguridad.

La IA, entendida como una herramienta que facilita los procesos de análisis de grandes cantidades de datos, tiene un potencial que debe ser aprovechado por la administración pública, enfocada en incentivar el gobierno digital eficaz para contribuir en el proceso de toma de decisiones y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el funcionamiento eficaz del sector público.

En general, cualquier sistema que implique el manejo de una gran cantidad de datos y tiempo humano es un buen candidato para el uso de la IA. Los gobiernos pueden utilizar modelos para detectar patrones dentro de sus datos. Esto puede ayudar a impulsar mejoras o minimizar la ineficiencia.

En el campo de la medicina, la IA en este corto tiempo ha demostrado aportes muy significativos como herramienta de desarrollo y apoyo tecnológico en la comprensión de enfermedades y avances en general en la salud pública. En concreto, la IA, a través del análisis de millones de datos, ha facilitado el entendimiento de comportamientos o hábitos de las personas según parámetros de clasificación como el sexo, edad, condiciones sociales, etc., optimizando así decisiones médicas que han podido salvar numerosas vidas y generando valor agregado para solucionar pronósticos médicos y lograr mejoras en entornos más saludables.

En el caso de la pandemia y el control del covid-19, la IA fue una herramienta esencial en diferentes áreas, tales como en la detección del brote, la predicción temprana de las rutas de contagio y el desarrollo oportuno de las vacunas. Podría decirse que el acertado manejo de crisis que hizo la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la pandemia, en buena parte se debió al apoyo de la tecnología con el uso de herramientas como la IA durante y después de la crisis humanitaria derivada del covid-19.

Pero, es importante dimensionar la IA en el contexto de crisis global generalizada. Como bien menciona Kristina Georgieva, en documento donde analiza el impacto que tendrá la IA en la economía mundial, advirtiendo que estamos a las puertas de una revolución digital que tiene la capacidad de impulsar la productividad en beneficio del crecimiento mundial, pero a su vez también puede llegar a reemplazar empleos y profundizar la desigualdad.

> El rápido avance de la inteligencia artificial ha cautivado la atención del mundo, causando expectación y alarma y planteando importantes interrogantes acerca del posible impacto en la economía mundial. El efecto neto es difícil de pronosticar, porque las repercusiones de la IA en las economías serán complejas. Lo que cabe decir con algo de certeza es que tendremos

> que idear un conjunto de políticas que permitan explotar de forma segura el vasto potencial de la IA en beneficio de la humanidad. (Georgieva, 2024)

Con la disrupción de la IA en el escenario global, el Fondo Monetario Internacional (FMI) elaboró un documento en el cual hace una serie de recomendaciones a los países para que reflexionen en puntos nodales en lo referente al uso de la tecnología, como "[...] la infraestructura digital, políticas de capital humano y mercado laboral, innovación e integración económica, regulación y asuntos éticos". (Fondo Monetario Internacional, 2024).

Algunas de las conclusiones del documento del FMI:

- Las economías avanzadas deben priorizar en innovación e integración de la IA.
- En los países desarrollados que cuentan con mayores recursos económicos, corresponde una mayor responsabilidad para realizar inversiones importantes e implementar marcos regulatorios sólidos en materia de IA:
- Propiciar un entorno seguro y responsable en el diseño de las políticas de IA ayudará a preservar la confianza pública.
- La IA requiere, como lo dice el FMI, políticas sostenibles en el tiempo. No es necesario "reinventar la rueda", es mejor replicar lo que ya existe y que está probado que sirve.

La OECD también ha trabajado los últimos años en una Estrategia de Gobierno Digital, "[...] que tienen como objetivo ayudar a los gobiernos en la ruta digital, para aumentar la eficiencia del sector público y contribuir a crear sociedades y economías más equitativas, inclusivas y participativas." (OCDE/CAF, 2024).

Las nuevas tecnologías basadas en IA no han pasado desapercibidas en materia de transparencia e integridad. Aunque su desarrollo es reciente y no es fácil medir con precisión sus efectos futuros, lo cierto es que, desde inicios de este siglo las estrategias anticorrupción se han visto inmersas en el debate

por las constantes innovaciones tecnológicas, entre otras, la aparición de Internet y la revolución digital representada cada vez más en la IA, tema que referiremos a continuación.

Inteligencia artificial y las políticas de integridad y gobernanza

La IA constituye una herramienta cada vez más frecuente en la gestión gubernamental, sobre todo en América Latina, región en la que la corrupción suele estar al tope de las preocupaciones ciudadanas. Esta nueva tecnología se utiliza con especial énfasis en el diseño y la aplicación de herramientas de transparencia e integridad.

En el campo de las contrataciones públicas, donde se dan los principales mecanismos de corrupción, en el último tiempo, han florecido iniciativas de esta naturaleza. Sin embargo, sobre todo, hay muchas esperanzas cifradas en el potencial que puede tener la IA en las distintas fases del proceso de compras públicas, desde la asistencia en la elaboración de pliegos a los órganos de contratación, la elaboración de ofertas de los licitadores, la valoración de ofertas, el control y la eliminación de sesgos, y la detección de irregularidades.

El uso de la IA también ha sido reconocido para detectar operaciones comerciales fraudulentas, vinculadas en muchos casos de manera directa o indirecta con casos de corrupción. En la actualidad, existen modelos predictivos que emplean fundamentalmente dos técnicas. Una de ellas, el modelo supervisado, consiste en suministrarle al algoritmo grandes conjuntos de datos acerca de operaciones realizadas, identificando también aquellas que han sido objetadas como sospechosas o fraudulentas. Así, el algoritmo es entrenado para identificar patrones de irregularidades y enseguida puede comenzar a enviar alertas. La otra técnica, el modelo no supervisado, consiste en que el algoritmo se encarga de detectar anomalías a partir del suministro de una gran cantidad de datos no estructurados.

Los anteriores ejemplos permiten resaltar los beneficios de la IA para fortalecer políticas públicas basadas en integridad y como base para contribuir en la lucha contra la corrupción, particularmente en asuntos relacionados con la contratación pública y operaciones comerciales fraudulentas.

Infortunadamente y podría afirmarse que como una demostración más de la condición humana, las posibilidades de recurrir a la IA para la comisión de sofisticadas prácticas irregulares se han multiplicado, como la manipulación de los algoritmos con fines corruptos, por ejemplo, cuando el código o los datos no son representativos o están incompletos, lo que deriva en resultados con sesgos a favor de un determinado grupo en desmedro de otro.

Así las cosas, haciendo uso del concepto de la gobernanza de los datos, el reto consiste en asegurar que la información represente a todos para evitar sesgos estadísticos y errores humanos. En esa línea, es recomendable aplicar la IA donde es más eficaz que el ser humano, en el entendido de que no va a reemplazar a las personas: saber cuándo algo se resuelve con IA y cuándo no, conocer los límites de la IA, invertir más tiempo en la comprensión de los datos y en eliminar los excesos de contenidos. Existen técnicas que permiten identificar patrones de datos, aunque no se cuente con *softwares* especializados en analizar bases de datos robustas.

Las discusiones sobre las áreas grises estimulan involucrar el concepto del manejo ético de los datos. Es esencial capacitar a las personas para transformar la forma de pensar y el uso de datos para soluciones impliquen acudir a las herramientas de IA. Esto se traduce en políticas regulatorias basadas en la gobernanza de los datos transparentes, fuentes de información conocidas, los objetivos definidos para manipular los datos, es decir: ética, rendición de cuentas, control previo y posterior al acudir a la IA.

La disponibilidad de tecnologías basadas en IA, a pesar de sus evidentes ventajas y potencialidades, no se traduce automáticamente en una mejora en la transparencia y la integridad en

la gestión pública. Son determinantes, en este sentido, el modo en que se usa y se regula la IA, así como el contexto en el que se utiliza. Distintos organismos internacionales destinan cada vez más esfuerzos a construir una ética de la gestión pública que sitúe en el centro del debate el uso y los riesgos de la IA.

La gobernanza es esencial para lograr un estado de cumplimiento, confianza y eficiencia en el desarrollo y la aplicación de las tecnologías de IA. Con la creciente integración de la IA en las operaciones organizativas y gubernamentales, su potencial de impacto negativo se ha hecho más visible. La IA puede causar importantes daños sociales y éticos sin una supervisión adecuada, lo que pone de relieve la importancia de la gobernanza en la gestión de los riesgos.

Como señaló António Guterres en el marco de la Cumbre del Futuro de las Naciones Unidas (2024), al advertir sobre la convergencia de "tres mundos", el de la impunidad, la desigualdad y la incertidumbre:

> [...] Me presento ante ustedes en medio de esta vorágine convencido de dos verdades primordiales. En primer lugar, la situación en que se encuentra el mundo es insostenible. No podemos seguir así. Y, en segundo lugar, los problemas tienen solución. No obstante, debemos asegurarnos de que los mecanismos internacionales de solución de problemas realmente sirvan para eso. La cumbre del futuro fue un primer paso, pero queda mucho camino por recorrer. Solo llegaremos a esa meta si nos proponemos eliminar tres importantes factores que impulsan la insostenibilidad. El mundo de la impunidad, en el que las violaciones y los abusos ponen en peligro el fundamento mismo del derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas. El mundo de las desigualdades, en el que las injusticias y los agravios amenazan con socavar a los países o incluso llevarlos al borde del abismo. Y el mundo de la incertidumbre, en el que la falta de gestión de los riesgos mundiales pone en peligro el futuro de la humanidad de formas imposibles de prever. Esos mundos —de la impunidad, las desigualdades y la incertidumbre— están conectados y entran en conflicto. (Guterres, 2024).

Referencias

Curie, E. (1936). *Madame Curie: A Biography*. Doubleday.

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024, enero 14). La IA transformará la economía global, asegurémonos de que beneficie a la humanidad. *Blogs del FMI*. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/01/14/ai-will-transform-the-global-economy-lets-make-sure-it-benefits-humanity

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024, octubre 15). La inteligencia artificial puede mejorar la eficiencia de los mercados, y avivar su volatilidad. *Blogs del FMI*. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/10/15/artificial-intelligence-can-make-markets-more-efficient-and-more-volatile

Fundéu BBVA. (s. f.). Gobernanza, nuevo uso para un antiguo término español. *Fundéu*. https://www.fundeu.es/recomendacion/gobernanza-nuevo-uso-para-un-antiguo-termino-espanol-50/

Georgieva, K. (2024, enero 16). AI will transform the global economy. Let's make sure it benefits humanity. *IMF Blog*. https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/01/14/ai-will-transform-the-global-economy-lets-make-sure-it-benefits-humanity

Gobierno de España. (2024, febrero 2). Publicado el Índice de Gobierno Digital de la OCDE 2023. *Portal de Administración Electrónica*. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/2024/Febrero/Noticia-2024-02-02-Publicado-Indice-Gobierno-Digital-OCDE-2023.html

Guterres, A. (2024, septiembre 22). *Remarks at the Opening Segment of the Summit of the Future Plenary* [Intervención ante la Asamblea General]. Naciones Unidas, Nueva York. https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-09-22/secretary-generals-remarks-the-opening-segment-of-the-summit-of-the-future-plenary-bilingual-delivered-scroll-down-for-all-english-and-all-french

Iberdrola. (2021, abril 22). ¿Qué grandes crisis humanitarias asolan al planeta en la actualidad? *Iberdrola*. https://www.iberdrola.com/compromiso-social/crisis-humanitarias-causas-efectos-soluciones

Instituto de Administración Pública del Estado de México. (s. f.). Fundamentos conceptuales de gobernanza. *Sefisver*. http://www.sefisver.gob.mx/XXVAsamblea/Fundamentos/Fundamentos_Conceptuales_Gobernanza.pdf

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores [OLACEFS]. (2015). Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. En *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza* (pp. 12-13). México, Auditoría Superior de la Federación. https://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/MuestraArchivo.php?IdRegistro=21042016121033

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF]. (2024). *Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: Construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/09/digital-government-review-of-latin-america-and-the-caribbean_75a4be05/7a127615-es.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2018). *Revisión del gobierno digital en Colombia: Hacia un sector público impulsado por el ciudadano*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/revision-del-gobierno-digital-en-colombia_9789264292147-es.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. París. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

TERCERA PARTE

Tecnología, regulación y derechos: construir confianza en lo digital

Desafíos de la inteligencia artificial en la gestión pública: la protección de los derechos de las personas en el mundo digital[1]

María Concepción Campos Acuña

Introducción

El despliegue de la tecnología en el ámbito de la gestión pública plantea numerosos retos transformadores en el modelo organizativo y de funcionamiento de las instituciones públicas, los cuales, con la llegada de las conocidas como tecnologías

1 Este trabajo se enmarca en sendos proyectos de investigación concedidos para el periodo comprendido entre el 01/09/2022 al 31/08/2025 y de los que son investigadoras principales las profesoras Juana Morcillo y Susana de la Sierra:

a) Proyecto nacional "Protección jurídica y oportunidades de los colectivos vulnerables ante la digitalización y la inteligencia artificial (Prodigia)" (Ref. PID2021-1249670B-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación dentro de las ayudas correspondientes a la convocatoria 2021 de ayudas a "Proyectos de generación de conocimiento" en el marco del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

b) Proyecto regional "Digitalización y colectivos vulnerables: protección, garantías y propuestas para su implantación en Castilla-La Mancha (Prodigital)" (Ref. SBPLY/21/180501/000089), financiado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de Castilla-La Mancha dentro de las ayudas para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 2021.

disruptivas y, a los efectos que nos interesan, de la inteligencia artificial (IA) se han multiplicado y han entrado en una dimensión que requiere una acción en positivo de los poderes públicos. Porque estos retos conllevan serios desafíos éticos, sociales y legales que, de no ser tenidos en cuenta, pueden suponer un riesgo para los derechos y libertades de la ciudadanía y su debida protección para la configuración del Estado social y democrático de derecho, acentuando la brecha digital y la desigualdad entre las personas, a tal punto que algunos autores hablan de la transición del Estado Social y Democrático de Derecho al Estado Digital de Derecho (Presno, 2022).

Sin embargo, ha sido la aparición de la IA generativa y de propósito general la que ha provocado un auténtico efecto multiplicador en el interés y en el uso de esta tecnología y, en consecuencia, requiere de una mayor atención para garantizar el respeto a los derechos de las personas, la privacidad, seguridad e integridad de la información. El diseño de la IA, como veremos, está sujeto a numerosos riesgos éticos y sociales, y los poderes públicos y la alta dirección pública deben diseñar una estrategia que permita adoptar las medidas necesarias para mitigar los riesgos y asegurar la protección de los derechos de las personas en el entorno digital, en general, y ante el despliegue de la IA en particular.

A tal fin, el presente artículo se plantea tres objetivos principales: el primero, realizar un análisis crítico de los riesgos que presenta el uso de la IA en la gestión pública, considerando el vertiginoso despliegue que está experimentando desde el salto de la IA tradicional a la IA generativa; el segundo, analizar los distintos enfoques para mitigar los riesgos, a través de una doble línea de acción, por una parte, el enfoque normativo y, por otro, el operativo y de funcionamiento; el tercer objetivo, una conclusión reflexiva apostando por las principales medidas a adoptar para el aseguramiento de los derechos humanos en el entorno digital, partiendo de la importancia de que desde las instituciones públicas se adopte una posición proactiva que permita anticipar los principales riesgos y gestionarlos adecuadamente, alineada con

la debida defensa del interés general y la garantía del derecho a una buena administración, con independencia de que las actuaciones se realicen en el mundo *online* o en el mundo *offline*. Esta conclusión va más allá de la reflexión, al incluir un conjunto de propuestas de acción para un primer abordaje de una estrategia de despliegue de una IA ética y responsable.

Escenario de partida: la explosión de la IA generativa y los riesgos asociados a su utilización

Uno de los ámbitos en los que se han producido mayores avances en el uso de la tecnología por el sector público es el relativo a la automatización y la gestión del dato. El *big data* ofrece numerosas posibilidades, tanto en el nivel macro, básicamente en el diseño de políticas públicas, como en el nivel más micro, como podría ser en la resolución de solicitudes formuladas por los ciudadanos; e incluso puede servir para ejercer directamente potestades administrativas de forma automatizada (De la Sierra, 2024). De este modo, entre las ventajas que ofrece la utilización de la IA en la gestión pública se encuentra la de dotar de mayor eficacia y calidad a las decisiones que adoptan las diferentes entidades, agilizando su tramitación y asegurando una mejor gestión.

La aparición de ChatGPT en 2023 marcó un punto de inflexión en la decisión de uso de la IA en todos los ámbitos, y, en consecuencia, también en el sector público. Pero antes de seguir avanzando será preciso realizar una precisión que permita distinguir entre la IA tradicional y la IA generativa, lo cual requiere comprender sus diferencias fundamentales. A estos efectos, podemos decir que la IA tradicional se basa principalmente en algoritmos y extensos conjuntos de datos etiquetados para entrenar modelos mediante el aprendizaje automático. Estos modelos pueden proporcionar recomendaciones o identificar ciertos comportamientos reconociendo patrones y adhiriéndose a reglas predefinidas. Un ejemplo de la IA tradicional puede verse en el uso para mejorar la eficacia del filtrado de correo electrónico no deseado (conocido como *spam*),

mejorar las recomendaciones de películas o productos para los consumidores (especialmente con las actuales plataformas digitales) y permitir que los asistentes virtuales ayuden a las personas a buscar información (Caballé, 2024).

La necesidad de desarrollar una Inteligencia Artificial ética y confiable

El uso de la IA en general, pero especialmente de la IA generativa, por sus características, exige plantearse las condiciones de mínimos que esta ha de tener para permitir su despliegue en entornos en los que pueden verse afectados los derechos de las personas, específicamente en relación con la confianza que ofrezca. A estos efectos podemos tomar como referencia las Directrices éticas del Grupo de expertos de alto nivel sobre la IA de la UE20 (*Ethics Guidelines for Trustworthy ai*, 2019), que fijaron los límites de una IA confiable, entendiendo por tal aquella que tiene las siguientes características:

- Legal: respetando todas las leyes y regulaciones aplicables;
- Ética: respetando principios y valores éticos;
- Robusta: tanto desde una perspectiva técnica como teniendo en cuenta su entorno social.

En este sentido, la Comisión Europea ha mostrado desde el inicio de su abordaje del tema un enfoque antropocéntrico basado en la confianza en una IA centrada en el ser humano, que es la que ha servido de base para la regulación aprobada en Europa siguiendo también las prescripciones del *Libro blanco sobre inteligencia artificial* (2020), el cual reflejaba que la IA debe asentarse en los valores y derechos fundamentales que caracterizan la construcción de Europa, en concreto, en relación con la dignidad humana y la protección de la privacidad (Campos, 2024).

No cabe duda, entonces, de que las raíces que permiten la introducción de la IA en la gestión pública deben ser de carácter ético, ante la percepción de los elevados riesgos a los que nos expone su uso, tal y como podemos comprobar a continuación.

En consecuencia, requieren de una visión de prevención de riesgos desde el diseño por parte de los poderes públicos para garantizar un abordaje que asegure la protección de los derechos de las personas y evitar profundizar en la ya considerable brecha digital, como analizaremos.

En este orden de ideas, nos ante nuevas realidades en las que el derecho tiene que enfrentarse a una posible situación que hasta hace relativamente poco era inédita: que quien tome la decisión final no sea una persona, un gestor público, un empleado público, sino una IA, un sistema algorítmico que hace uso de *big data*. Si bien, como veremos, la supervisión humana constituye uno de los ejes de la decisión regulatoria en Europa, esta decisión no se ha adoptado expresamente en todos los Estados que hacen uso de la IA. Y es que si bien esta tecnología puede servir de apoyo para la toma de la decisión final administrativa por parte de un ser humano, también existe la posibilidad de que la decisión se adopte directamente mediante el correspondiente procedimiento, con una decisión totalmente automatizada, en la que se prescinda la intervención del ser humano. Ante esta realidad es el Derecho, la regulación, el que puede decidir, prohibir en ciertos casos esta posibilidad, debido a determinadas razones, o aceptarla, pero con supervisión humana o sin ella (Ponce, 2024).

Igualmente, debemos tener en cuenta que la protección de datos en el uso de la IA y el respeto por la privacidad juegan un papel fundamental, pues a pesar del marco protector que examinaremos, al analizar grandes cantidades de datos y detectar la conexión existente entre ellos, la IA también puede utilizarse para rastrear y desanonimizar datos relativos a personas, generando así nuevos riesgos en torno a la protección de los datos personales con relación a conjuntos de datos que, en sí mismos, no contienen información persona. Los intermediarios de la red también utilizan la IA con el objetivo de ordenar la información para sus usuarios por prioridades y moderar los contenidos. El tratamiento de los datos, el modo en el que se diseñan las aplicaciones y la envergadura de la intervención humana pueden

afectar los derechos de libertad de expresión, protección de los datos personales, privacidad y libertad política[2].

Aproximación a la problemática de los sesgos y su efecto discriminatorio

Si hay algo que caracteriza los análisis doctrinales sobre el despliegue de la IA es la elevada posibilidad de que dicho proceso pueda conllevar la introducción de sesgos por diferentes razones (sexo, religión, etnia, ideología política, etc.). No obstante, y con el objetivo de contextualizar adecuadamente el análisis de la cuestión, no debemos considerar que se trata de un problema intrínseco de la IA, sino que dichos sesgos son, en su mayoría, heredados del ser humano, de los patrones de reconocimiento impuestos, de la programación en la recolección de los datos. Por lo tanto, es necesario articular vías para evitar que la IA aprenda nuestros prejuicios, medidas de acción positiva para evitar estos errores en el diseño y funcionamiento de la IA (Campos, 2021c).

A los efectos del presente estudio, podemos clasificar los sesgos, siguiendo a Baeza-Yates (2019) en los siguientes:

- Estadístico: que procede de cómo obtenemos los datos, y que nos lleva a los errores de medición o similares.

2 Desde el punto de vista de la protección de los datos personales, el RIA prevé determinadas prohibiciones, al considerarlos riesgos inasumibles, mediante las que brinda una protección específica a determinados tipos de tratamientos de datos. Por ejemplo, se prohíben calificaciones sociales basadas en IA por autoridades públicas y sistemas de IA que evalúan la fiabilidad de las personas físicas en función de su comportamiento social en múltiples contextos. También se prohíbe el uso de sistemas de identificación biométrica remota en tiempo real en espacios públicos para aplicación de la ley, salvo excepciones limitadas, dando así una protección específica a este tipo de datos. Algunos retos del RIA se vinculan con la efectiva garantía de los derechos en materia de protección de datos con carácter general, lo cual está esbozado en su artículo 10 "Datos y gobernanza de datos", así como conjugar la seguridad y los derechos humanos con el impulso a la innovación para desarrolladores europeos (Elderecho.com, 2024).

- Cultural: es el que deriva de la sociedad de lenguaje en el que hablamos o lo que hemos aprendido lo largo de nuestra vida, por ejemplo, los estereotipos.
- Cognitivo: es el que nos identifica y depende de nuestra personalidad. De gran impacto es, por ejemplo, el llamado sesgo de confirmación, que avala nuestras opiniones y creencias, sesgando la información en función de ellas.

Frente a estas y otras muchas causas de los sesgos y la discriminación de los sistemas algorítmicos hay toda una batería de medidas preventivas para eliminar o minimizar al máximo los sesgos y estas probabilidades de discriminación. De cualquier modo, insisto en que, en la mayoría de los casos, los sesgos y discriminaciones se producen de manera involuntaria, es más, el sistema automatizado inteligente es un sistema aparentemente objetivo que no establece expresamente tratos diferenciados erróneos, salvo aquellos imputables a la intervención humana (Cotino, 2023).

Siguiendo a Ponce (2019), podemos calificar las causas que producen sesgos en la IA en cuatro. En primer lugar, el inadecuado entrenamiento en datos (*training data*) de los algoritmos; es decir, el uso de los datos de los cuales el algoritmo aprende e identifica patrones y reglas estadísticas que luego aplica. En otras palabras, la existencia de un fuerte condicionamiento que comienza ya en el proceso de recolección de datos, en particular en relación con la IA generativa, ya que los sistemas se seleccionan, diseñan, ajustan y entrenan con datos que, en la mayoría de los casos, fueron seleccionados por humanos, que introducen sus propios sesgos en el proceso[3]. Como ejemplo podemos citar uno de los casos que más tempranamente puso de relieve estos riesgos, el conocido como Caso Loomis (Martínez, 2018).

3 Los sistemas de ml podrían estar sujetos a más de veinte tipos de sesgos derivados del procesamiento de datos (Mehrabi, Morstatter, Saxena, Lerman y Galstyan, 2019).

La omisión de datos representativos supone entonces un problema. Pero en segundo lugar podríamos identificar otra causa: la falta de datos adecuados, que no tengamos suficientes datos de calidad. Por ejemplo, en el caso de la no concesión de un crédito bancario a una persona que, teniendo una posición económica segura para devolver el crédito, reside en un área donde su perfil racial es casi inexistente y no se tienen datos al respecto. En este caso sería necesario detectar esta deficiencia desde el inicio y suplirla, por ejemplo, con la utilización de datos sintéticos generados para el entrenamiento del modelo y evitar así la posible discriminación.

En tercer lugar, la introducción de los sesgos puede proceder del establecimiento de correlaciones, que es lo que detecta el algoritmo, sin causalidad, infiriendo de estas la decisión final a adoptar por la IA[4]. En cuarto lugar, el sesgo también puede provenir del hecho de que quienes desarrollan el *software* no son representativos de los diferentes bagajes, experiencias e identidades de la población en la que trabajan, de ahí que el US National Science and Technology Council Committee on Technology concluyera en 2016 que inyectar diversidad en esos ámbitos es crucial, para lo cual el recurso a los datos sintéticos quizás sea también una posible solución.

De ahí que, como analizaremos en el presente estudio, es necesario adoptar medidas específicas en el diseño de los algoritmos, respetar el principio de igualdad y articular las medidas técnicas disponibles para evitar las discriminaciones (Calders, Kamiran, y Pechenizkiy, 2009).

4 Esta situación podría producirse, por ejemplo, en el caso de un algoritmo usado en los tribunales de Florida donde se le pregunta al acusado si alguno de sus padres ha cumplido penas de prisión para determinar la dureza de la sentencia, generando así una etiqueta de "delincuencia genética".

El riesgo de ampliación de la brecha digital en el uso de la inteligencia artificial

La transformación digital ha traído consigo numerosas ventajas y oportunidades, y el despliegue de la IA puede generar un efecto multiplicador de estas, pero también plantea numerosos desafíos, entre los que se encuentran la debida protección de los derechos de las personas, la protección de datos, la igualdad y no discriminación. Este escenario exige la adopción, por parte de los poderes públicos, de medidas que contribuyan a evitar resultados indeseados, como la destrucción de puestos de trabajo, confusión entre personas inocentes y delincuentes por el uso indebido de la biométrica o clasificación discriminatoria de personas en función de determinadas circunstancias personales (Morcillo, 2024).

Y es que este despliegue debe ser inclusivo y plenamente accesible para evitar la discriminación algorítmica como una forma de pobreza y exclusión social que priva a algunos ciudadanos de recursos esenciales para el desarrollo y la generación de riqueza, como consecuencia de la conocida brecha digital, cuyos impactos pueden apreciarse en diferentes ámbitos —por ejemplo de género, territoriales o educuativos—. En particular, el impacto de la brecha digital puede observarse en un ámbito de relevancia para la construcción del futuro como es la educación: es necesario diseñar e implementar políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso y adecuado uso de Internet de todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de los recursos económicos de sus familias y del lugar en el que vivan. De este modo se evita cualquier situación de exclusión derivada de imposibilidad de adaptación a la nueva realidad, y se fomenta la formación en competencias digitales en la formación inicial y permanente del profesorado (González-Benito et ál., 2022) .

Como señala De la Sierra (2023) los poderes públicos deben promover las condiciones para garantizar una efectiva igualdad, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, poniendo el acento en la vinculación entre brecha digital y despoblación, especialmente en el entorno rural, donde pueden existir diferentes brechas. De este modo, a la brecha digital pueden

sumarse la brecha por adopción de la tecnología, la brecha de edad y la brecha de género. Esta situación exige propiciar unos modelos de organización humana y administrativa distintos a los existentes en la actualidad, con gran concentración poblacional en torno a determinados núcleos urbanos[5]. Todo ello sin olvidar las dificultades territoriales asociadas a una deficiente conectividad y muy limitado acceso a ella, lo cual implica otra forma de brecha digital[6].

Sin profundizar en la materia, por la extensión del trabajo, no podemos dejar de citar la existencia de una profunda brecha digital de género que se expresa en múltiples dimensiones, y que requiere la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en entornos digitales, fomentando la adopción de la perspectiva de género en los procesos de transformación digital y de diseño de sistemas de IA. En relación con esta cuestión existe, además, un grave riesgo de perpetuación y ampliación de la brecha digital de género a la vista de la escasa presencia de mujeres en las denominadas carreras STEM[7].

5 En España, de acuerdo con la Carta de Derechos Digitales, los poderes públicos podrán impulsar, dentro del orden constitucional de atribución de competencias, políticas dirigidas a garantizar el acceso efectivo de todas las personas a los servicios y oportunidades que ofrecen los entornos digitales en cualquiera de sus dimensiones; garantizarán el derecho a la no exclusión digital y combatirán las brechas digitales en todas sus manifestaciones, atendiendo "particularmente a la brecha territorial, así como a las brechas de género, económica, de edad y de discapacidad" (Carta de Derechos Digitales, Gobierno de España, 2021)

6 Para profundizar en esta materia se recomienda la lectura de Cotino (2020).

7 Para iniciativa de la Unesco "Women4Ethical ai", para contrarrestar los riesgos de discriminación por razón de género en el uso de la IA, https://www.unesco.org/es/artificial-intelligence/women4ethical-ai

El enfoque normativo: la disyuntiva entre el *hard law* y el *soft law*

Habiendo examinado el escenario de partida, resulta preciso ahora profundizar en el enfoque que deben adoptar los poderes públicos, partiendo de la decisión primigenia de aprobar o no normas reguladoras al respecto. Sin embargo, en relación con esta cuestión, el planteamiento no puede ser si regular o no la tecnología, sino, por el contrario, determinar cuáles han de ser las variables a tener en cuenta en atención de sus propias características (Cotino, 2019), sin que sea admisible limitarse a adoptar una postura de pasividad ante la incapacidad de gestionar los riesgos frente al avance tecnológico. Entre dicha pasividad o inacción y la opción por un *hard law* a medio plazo en función de la evolución de esta tecnología, se encuentra la opción de criterios de *soft law* (Sarmiento, 2008), especialmente en un contexto de innovación tecnológica con un elevado riesgo desde el punto de vista jurídico y, sobre todo, ético como es el de la IA. Tal y como comprobaremos a lo largo de este apartado, las opciones de los distintos poderes públicos demuestran que ante la incertidumbre que presentan los escenarios de desarrollo de la IA puede realizarse un abordaje regulatorio, como el europeo, o apostar por un marco de autorregulación.

No podemos obviar, al menos, una referencia sumaria a otros instrumentos a nivel internacional como las Directrices de la OCDE para el desarrollo de una inteligencia artificial confiable; los Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial, objeto de revisión en mayo de 2024, o la aprobación del Convenio sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho del Consejo de Europa. En este caso nos encontramos ante un Convenio de normas mínimas, con escasas obligaciones y derechos, pero con un objetivo claro: crear un "marco jurídico común que contenga ciertas normas mínimas para el desarrollo, diseño y aplicación de la IA en relación con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho". En el sentido de promover una IA ética y confiable debe destacarse también La Recomendación sobre Ética de la Inteligencia Artificial (2021) de la

Unesco entre cuyos principios recoge los "Valores centrados en el ser humano y equidad". Finalmente y sin ánimo de exhaustividad, reseñamos la adopción por la Asamblea General de la ONU de una Resolución sobre IA (2024), con un mensaje contundente: "Los mismos derechos que tienen las personas fuera de línea deben protegerse también en línea, incluso durante todo el ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial".

El Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: la gestión de riesgos desde las técnicas de *compliance*

La aprobación del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/ UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial, en adelante RIA), ha supuesto un marco de inflexión al tratarse de un enfoque más limitativo en la regulación internacional sobre IA. Con esta regulación, compleja y no exenta de deficiencias en técnica normativa, se pretende alcanzar un equilibrio satisfactorio entre los objetivos económicos y los derechos fundamentales de los ciudadanos (Barrio, 2024).

El RIA adopta un enfoque regulatorio basado en los valores que deben presidir el uso de la IA, tanto en el sector público como en el privado, así como en la protección y garantía de libertades y derechos. En particular, resulta de interés el Considerando 8 RIA, que establece la necesidad de contar con un marco jurídico de la Unión que establezca unas normas armonizadas en materia de IA para impulsar el desarrollo, la utilización y la adopción en el mercado interior de la IA y que, al mismo tiempo, ofrezca un nivel elevado de protección de los intereses públicos, como la salud y la seguridad y la protección de los derechos fundamentales, en

particular la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, reconocidos y protegidos por el Derecho de la Unión.

La norma europea apuesta por la definición de unas

> [...] normas claras y firmes por lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales, el apoyo a nuevas soluciones innovadoras, posibilitar un ecosistema europeo de agentes públicos y privados que creen sistemas de IA en consonancia con los valores de la Unión y liberar el potencial de la transformación digital en todas las regiones de la Unión. De este modo cumple con el objetivo de promover el enfoque europeo de la IA centrado en el ser humano y de ser un líder mundial en el desarrollo de IA segura, digna de confianza y ética. (Consejo Europeo, 2020; Parlamento Europeo, 2020).

Pero no solo eso, sino que en su Considerando 27 el RIA recuerda la vigencia de las citadas Directrices éticas para una IA fiable (2019) y, por tanto, de los siete principios éticos no vinculantes para la IA que tienen por objeto contribuir a garantizar la fiabilidad y el fundamento ético de la IA. Los siete principios son: acción y supervisión humanas; solidez técnica y seguridad; gestión de la privacidad y de los datos; transparencia; diversidad, no discriminación y equidad; bienestar social y ambiental, y rendición de cuentas. Sin perjuicio de los requisitos jurídicamente vinculantes del RIA y de cualquier otro acto aplicable del Derecho de la Unión, esas directrices contribuyen al diseño de una IA coherente, fiable y centrada en el ser humano, en consonancia con los valores en los que se fundamenta la Unión.

Autorregulación: un ejemplo a través de los códigos de conducta en el marco europeo

Al lado del marco regulatorio, la autorregulación en el uso de la tecnología, y en la IA, en particular, presenta oportunidades

relevantes, en cuanto facilita una mejor adecuación al ritmo de desarrollo e innovación de la IA, que supera con creces la velocidad a la que se adoptan las normas, cuyo proceso de aprobación a menudo tarda años y lleva a ir por detrás de la realidad. Ahora bien, el recurso a esta técnica de *soft* no puede suponer un menoscabo de la protección de los derechos, la salud, la democracia y la seguridad de las personas; al contrario, contribuye a mejorar los servicios digitales y a ampliar las oportunidades individuales y colectivas[8].

A dichos efectos el propio RIA aborda la relevancia de los Códigos de conducta, al recoger expresamente la regulación de los "Códigos de conducta para la aplicación voluntaria de requisitos específicos" en su art. 95. Esta regulación y su desarrollo pivota sobre la Oficina de IA, al establecer que tanto esta como los Estados miembros fomentarán y facilitarán la elaboración de códigos de conducta, con los correspondientes mecanismos de gobernanza, destinados a fomentar la aplicación voluntaria de alguno o de todos los requisitos establecidos en el capítulo III, sección 2, a los sistemas de IA que no sean de alto riesgo, teniendo en cuenta las soluciones técnicas disponibles y las mejores prácticas del sector que permitan la aplicación de dichos requisitos.

La elaboración de los códigos de conducta puede ser llevada a cabo por los propios proveedores o responsables del despliegue de sistemas de IA particulares, pero también por las organizaciones que los representen o por ambos, también con la participación de responsables del despliegue de cualquier parte interesada y sus organizaciones representativas, por ejemplo, organizaciones

8 El *Libro blanco sobre inteligencia artificial* (Comisión Europea, 2020), apuntaba ya a la falta de una solución completa a esta cuestión, al señalar que aun cuando exista un marco regulador, dada la rapidez con la que se produce la evolución de la IA, es preciso que cualquier prescripción al respecto deje margen para desarrollos futuros, de ahí la gran ventaja que suponen las técnicas de *soft law*, como códigos o herramientas éticas para la utilización de la ética en la gestión pública.

de la sociedad civil y el mundo académico. Desde el punto de vista objetivo, los códigos de conducta podrán abarcar uno o varios sistemas de IA en función de la similitud de la finalidad prevista de los distintos sistemas, no siendo necesario uno por cada ámbito de actividad[9].

La exploración regulatoria a través de las cajas de arena (*sandbox*)

La necesidad de contar con entornos controlados de exploración regulatoria (*sandbox*)se manifestó ya tempranamente cuando Reino Unido puso en marcha en 2016 el primer régimen regulatorio de *sandbox* (Chen, 2019), configurado como un espacio en el que los reguladores puedan afrontar los desafíos y retos regulatorios y conocer mejor el funcionamiento de las tecnologías antes de tomar importantes decisiones de regulación. Y avanzando en las diferentes líneas debemos mencionar también las *regulatory beaches*, importadas de Estados Unidos, en respuesta a las presiones que surgen en el marco de *sandboxes*, y en las que —involucrando a los empleados públicos— se facilitan las consultas con la industria, consideradas conceptualmente como *innovation hubs* o *innovation ecosystems*.

En España se ha establecido un entorno controlado de pruebas de los sistemas de IA para el conjunto de la UE. De este modo, se ha dado continuidad al camino iniciado con anteriores normas para la transformación digital del sistema financiero, que regulaba ya un entorno controlado de pruebas para desarrollar proyectos tecnológicos de innovación en el sistema financiero con pleno acomodo en el marco legal y supervisor, respetando en todo caso el principio de no discriminación. Uno de los grandes retos que el diseño e implantación de la IA deben afrontar es el relativo a los sesgos y la discriminación que se ejercen en determinados

9 Al cierre del presente trabajo se ha conocido el borrador del Código de Buenas Prácticas de IA de uso general.

colectivos y que se incorporan en los algoritmos de un modo consciente o inconsciente, lo cual se conectará claramente con la transparencia algorítmica.

Todo ello sin dejar de poner en valor la fortaleza y flexibilidad de la ética y al establecimiento de un marco de gobernanza mediante los instrumentos de *soft law*, sin perjuicio de su consolidación a través de otros instrumentos de regulación de *hard law* a medida que se vayan desarrollando las tecnologías y fijando posiciones regulatorias que permitan conciliar dichos desarrollos con las garantías jurídicas (Guihot *et al*., 2017).

Soluciones operativas y de funcionamiento: instrumentos aplicativos para mitigar los riesgos de discriminación

El marco normativo constituye un elemento de gran relevancia, pero no es suficiente, tanto por la rápida evolución de la IA como por el hecho de que toda norma necesita medidas operativas y de funcionamiento que aseguren el cumplimiento de los objetivos fijados. Tal y como examinaremos a continuación y sin perjuicio del posible recurso a otras medidas, analizaremos las posibilidades que ofrecen diferentes vías, entre las que se encuentran: el derecho-deber de transparencia algorítmica y los registros de algoritmos; las evaluaciones de impacto; auditorías; mecanismos de rendición de cuentas, y, evidentemente, la adecuación del modelo organizativo para liderar y supervisar el despliegue de los sistemas de IA en el sector público.

El deber de transparencia y su materialización a través de los registros de algoritmos

En este contexto de evitar que el uso de la IA genere nuevas situaciones de desprotección, vulnerabilidad y exclusión social por discriminación será fundamental garantizar la debida transparencia algorítmica, que permitirá conocer si existen sesgos en los datos utilizados para entrenar los modelos de IA (Todoli, 2024). Pues si los datos históricos reflejan desigualdades existentes, como la infrarrepresentación de ciertos grupos o la sobrerrepresentación

de estereotipos negativos, la IA puede aprender y perpetuar estos sesgos al tomar decisiones. Por ejemplo, si los datos históricos muestran una tendencia de arrestar o condenar con mayor frecuencia a ciertos grupos, la IA podría generar predicciones discriminatorias que afecten desproporcionadamente a esos grupos.

Tanto en el caso de uso de la IA tradicional como de la IA generativa es necesaria la transparencia algorítmica, aunque en el caso de los sistemas algorítmicos de IA dicha necesidad resulta más patente. De cualquier modo, se trata de apostar por la transparencia algorítmica en relación con todos aquellos sistemas que pueden afectar directa o indirectamente a los derechos de los individuos. De este modo, podría decirse que la transparencia algorítmica identifica el principio según el cual los factores que intervienen en las decisiones tomadas por los algoritmos tendrían que ser visibles, conocibles, auditables y explicables a las personas que utilizan, regulan, y son afectadas por los sistemas que emplean tales algoritmos[10].

Las entidades públicas son cada vez más conscientes de la importancia de la transparencia algorítmica. Por ejemplo, los de los Ayuntamientos de Amsterdam y Helsinki han creado registros abiertos de IA, encargados de plasmar en qué ámbitos están usando estas tecnologías y cómo funcionan los algoritmos implementados. En estos registros de la IA pueden encontrarse descripciones de los sistemas de IA de estas ciudades y estudiarse

10 En Italia, la Sentencia del Tribunale Admministrativo Regionale (TAR), Lazio-Roma, marzo de 2017, declaraba que un algoritmo de cálculo para la automatización de las solicitudes de movilidad de docentes, utilizado por el Ministerio de Educación, alcanza la consideración de acto administrativo a efectos del derecho de acceso a este, al entender que el procedimiento administrativo pasó a ser sustituido por la aplicación del mismo (Capdeferro, 2020). Asimismo, los órganos de control en materia de transparencia ya se han posicionado a favor de declarar los algoritmos como información pública, tal y como ha señalado la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, GAIP (Resolución de la Reclamación 123/2016; Campos, 2021b).

cómo se utilizan en ellas a través de servicios ya establecidos o en los múltiples experimentos que están realizando, al tiempo que sirve para que la ciudadanía pueda proporcionar retroalimentación sobre los servicios ofrecidos mediante estas tecnologías o participar en la investigación, pero sobre todo para generar una mayor confianza en el uso de la tecnología. La finalidad de estos registros es asegurar, con transparencia, que la IA empleada en los servicios municipales funcione con los mismos principios de responsabilidad, transparencia y seguridad que otras actividades de estas administraciones (Genbeta, 2020).

Evaluaciones de riesgos y evaluaciones de impacto como vía previa de control

Dentro de la gestión de riesgos una de las prácticas más extendidas es la realización de evaluaciones de impacto y de seguimiento, lo cual se presenta como una herramienta de gran utilidad y clara necesidad en la garantía del uso ético y responsable de la IA en la gestión pública. Como ejemplo de buena práctica puede consultarse el informe *Hacia un uso responsable de los algoritmos: métodos y herramientas para su auditoría y evaluación* (Digital Future Society, 2024), que pone el acento en este tipo de herramientas, destacando cómo —salvo determinadas excepciones como la Ley Local 144 de la ciudad de Nueva York o la Directiva sobre Decisiones Automatizadas del Gobierno de Canadá—, no se trata de una práctica regulatoria generalizada.

En Europa, el RIA impone ya las evaluaciones de impacto en el despliegue de las actividades de riesgo elevado, de tal modo que exige tomar en consideración cómo realizarlas y cuáles deben ser las claves para la introducción de esta fase en el proceso de despliegue de la IA en la gestión pública. La evaluación de riesgos en el RIA presenta una hoja de ruta para avanzar en este asunto. Si bien se incluyen estándares generales, se destacan algunos sectores de alto riesgo, como el orden público, la administración de justicia, la migración y gestión de fronteras, y el acceso a servicios básicos. En estas áreas prioritarias el desarrollo de evaluaciones de algoritmos se hace aún más indispensable. Si bien no existe un

consenso al respecto, además de las orientaciones generales podría ser necesario el establecimiento de estándares específicos para cada sector, de manera que puedan atenderse las particularidades de las áreas concretas[11].

La clasificación del nivel de riesgo de un sistema de IA se configura así como una actividad esencial en el proceso de gestión de un sistema de IA, en tanto que permite determinar si la oportunidad puede dar lugar a un sistema aceptable en los términos de riesgo que establece la normativa europea. La propia normativa concreta una serie de requisitos para que la administración pública que está valorando un potencial sistema de IA conozca su nivel de riesgo. Si se sigue este planteamiento, los procesos de evaluación deberán ser prioritarios cuando se usen algoritmos en actividades específicas[12].

Las auditorías de algoritmos en el marco del control posterior

La preocupación por garantizar este uso ético y confiable, así como la debida explicabilidad y rendición de cuentas, se puede manifestar también mediante el sometimiento del uso de la IA a auditorías. .El uso responsable de los algoritmos por parte de las agencias gubernamentales es posible, pero esto no siempre ocurre en la práctica, de ahí la necesidad de auditorías. Cabe mencionar como ejemplo la auditoría llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas

11 Podemos encontrar un ejemplo en esta línea de acción en la evaluación de impacto algorítmico que desarrolló el Ada Lovelace Institute en el contexto del sistema de salud del Reino Unido (Groves 2022), que demostró la importancia de adaptar sus procesos a las características propias de cada ámbito y espacio geográfico (Groves, 2022).

12 Por ejemplo, entre las acciones más invasivas para los derechos de las personas podemos identificar la vigilancia de personas (a través, por ejemplo, del reconocimiento facial, entre otros métodos), la elaboración de perfiles, la clasificación de individuos o la adopción de decisiones automatizadas sobre la asignación de derechos de acceso a servicios públicos o beneficios sociales (Digital Future Society, 2024).

de los Países Bajos sobre los algoritmos utilizados por el gobierno, en el marco de la cual descubrió que 3 de los 9 algoritmos auditados cumplían con todos los requisitos básicos, pero los otros 6 no lo hacían, lo que supuso la exposición del gobierno a varios riesgos: desde un control inadecuado sobre el rendimiento y el impacto del algoritmo hasta sesgos, fugas de datos y accesos no autorizados. Como consecuencia de esta auditoría, el Tribunal formuló una serie de recomendaciones poniendo el acento en los aspectos que vienen preocupando con carácter general, como es la posible "captura" por proveedores externos, los riesgos de sesgos y la falta de garantías de los derechos de las personas (Campos, 2023)[13].

El deber de rendición de cuentas en el refuerzo del control democrático de la IA

En el marco del control en el uso de la IA es preciso garantizar la debida rendición de cuentas, como una elemental exigencia para reforzar el control democrático del uso de esta tecnología, superando así el limitado alcance de unas previsiones legales adoptadas sin tener en cuenta el desafío de la transformación digital del sector público. Por un lado, se ha planteado la conveniencia de articular sistemas de control específicos que ofrezcan respuesta a las exigencias particulares de la tecnología empleada, como sería el caso de las certificaciones de productos o la creación de agencias especializadas. Por otro lado —y especialmente en

13 Dichas recomendaciones señalaban, entre otras, que en el caso de que los algoritmos se subcontraten o se compren a un proveedor externo, se requiera la debida documentación, los acuerdos sobre su uso y se realicen arreglos efectivos para monitorear el cumplimiento de manera continua; asegurar que los algoritmos y los datos necesarios para su funcionamiento estén protegidos por controles generales de TI efectivos para prevenir el riesgo de sesgo en el modelo o como resultado de su uso. Además, aconseja verificar regularmente, tanto durante el diseño como durante el uso de los algoritmos, para detectar sesgos, a fin de evitar cualquier variación sistémica indeseable en relación con individuos o grupos de individuos específicos.

los supuestos en que se implanten sistemas basados en el *machine learning*—, las exigencias y garantías que se implementen deberían ser no solo objeto de aprobación inicial, sino que, además, tendrían que estar sometidas a sistemas de evaluación periódicos, a fin de garantizar que la propia evolución de los algoritmos sigue ajustándose a las premisas iniciales o, en su caso, han de ser actualizadas a fin de que las evaluaciones iniciales conserven plenamente su sentido, en este caso, conforme a la regulación recogida en el RIA (Valero, 2019).

En España existe un instrumento general, la Carta de Derechos Digitales, que si bien ha supuesto un gran avance, necesita un desarrollo normativo. El propio instrumento, en garantía de los derechos en los entornos digitales, establece el deber de promover mecanismos de autorregulación, control propio y procedimientos de resolución alternativa de conflictos, con la previsión de incentivos adecuados para su utilización con arreglo a la normativa vigente y la evaluación de las leyes administrativas y procesales vigentes, a fin de examinar su adecuación al entorno digital y la propuesta de reformas oportunas en garantía de los derechos digitales. Con una última prescripción de gran relevancia, cuando recoge el mandato al Gobierno de adoptar las disposiciones oportunas, en el ámbito de sus competencias, para garantizar la efectividad de la Carta, que probablemente ahora se verá acelerado por el impulso normativo del RIA.

El modelo organizativo de la inteligencia artificial: el necesario diseño de un modelo de gobernanza

El despliegue de la gestión del dato ha dado lugar a la aparición de nuevos puestos de trabajo asociados a dicha responsabilidad, como sucede con el *Chief Data Officer* (CDO). En la misma línea, el despliegue de la IA exige el diseño de un modelo de gobernanza de la IA como un mecanismo de carácter orgánico que permita asegurar el diseño e implantación de una IA ética y responsable, respetuosa con los derechos de las personas, en especial de las más vulnerables.

En el ámbito privado ya se ha procedido a la creación de un nuevo puesto de trabajo con estas funciones, denominado CAIO (Chief Artificial Intelligence Officer), entre cuyas competencias estarían asesorar internamente en la implementación de soluciones basadas en IA y en el desarrollo de proyectos que incorporen tal tecnología. En el ámbito internacional ya podemos encontrar algunos ejemplos. En Estados Unidos, en desarrollo de la orden ejecutiva 14110 sobre el desarrollo y uso de una IA segura y confiable, emitida en octubre de 2024 por el presidente Biden, se trata del *Memorándum Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence*. Entre otras medidas, contempla la figura del CAIO (Diario La Ley, 2024), y dispone que en un plazo de 60 días a partir de la fecha de publicación de este memorando el director de cada organismo debe designar un director de Inteligencia Artificial (CAIO).

No cabe duda de que la gobernanza del dato y estrategia de la IA requiere de un acompañamiento orgánico que, sin perjuicio de otros modelos, podemos situar en el ámbito europeo en la decisión de la Comisión Europea de crear una nueva Oficina Europea de Inteligencia Artificial[14]. Dicha Oficina tendrá como misión y tareas contribuir a la aplicación y ejecución del futuro Reglamento de IA, así como fomentar el desarrollo, el uso y la comprensión de las tecnologías de inteligencia artificial en el mercado interior y en el ámbito internacional, respetando los intereses públicos y los derechos fundamentales.

Cada Estado miembro adoptará su respectiva decisión sobre el modelo organizativo, en España, se ha concretado en la creación de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), que actuará en una triple dirección: como centro de

14 Que se integrará en la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías. https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/ai-office

pensamiento y análisis sobre la IA[15], como supervisor de un despliegue responsable de la IA[16] y como referente internacional[17]. De este modo contribuirá a una correcta implementación de normas —tanto nacionales como europeas— que giren alrededor de un uso adecuado de la IA en España, lo cual se ha visto reforzado con la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024.

Conclusiones: una reflexión general y cinco propuestas concretas desde una visión práctica

La brecha digital se presenta sin duda como una brecha social. Se trata de promover la igualdad de oportunidades para evitar una sociedad a dos velocidades, en función del acceso a las nuevas tecnologías y sus beneficios o de la exclusión derivada de esa falta de acceso, configurándose como un servicio básico universal, acompañado de la capacitación necesaria que diluya la brecha digital (Legorburu, 2021).

Por ello es fundamental trazar una *Estrategia pública de cumplimiento de los principios legales y éticos requeridos por relación a sistemas de ia responsable y confiable*, para establecer y supervisar el cumplimiento de las medidas destinadas a la minimización de riesgos significativos sobre la seguridad y salud de las personas, así como sobre sus derechos fundamentales, que puedan derivarse del uso de sistemas de Inteligencia Artificial (Brito, 2023).

Porque debemos recordar que la digitalización despliega sus efectos en el conjunto de políticas públicas, impactando en las políticas de infraestructuras, movilidad, reforma de la administración

15 Mediante el análisis de las tendencias de vanguardia, generando debate social e identificando buenas prácticas y riesgos emergentes.

16 A través de la certificación de los sistemas de IA de acuerdo con el reglamento europeo de IA y estableciendo buenas prácticas para promover modelos transparentes y abiertos.

17 Asegurando la participación en las instituciones europeas y mundiales de gobernanza de la IA.

pública, agenda urbana y rural, ciencia e innovación, con un efecto directo en la modernización y digitalización del tejido industrial y de las pymes de todos los sectores (Campos, 2021a).

Uno de los principales desafíos que hay que afrontar es el derivado de los sesgos discriminatorios y, en especial, los que derivan de la discriminación algorítmica[18], por lo que para concluir el presente análisis se formulan cinco propuestas para abordar el proceso de despliegue de la IA en la gestión pública en garantía de los derechos de las personas, con un abordaje íntegro y responsable.

Regulación en función de la evaluación del riesgo

El derecho público no solo no debe obstaculizar el avance digital y de la IA, sino que está obligado a favorecer, incentivar, y sacar provecho de las tecnologías, instrumentos, programas y dispositivos que conforman el universo de la sociedad digital. Los instrumentos clásicos del Derecho Administrativo deben hacer frente a nuevos desafíos, como la lucha contra la despoblación o las políticas relacionadas con la transformación digital, y que requieren de nuevos instrumentos, de otras miradas (De la Sierra, 2023). Ello no significa desaparecer, sino evolucionar, y en el caso de la IA, cuando exista riesgo para los derechos fundamentales y libertades, poner en práctica la técnica de evaluación de riesgos y su impacto en relación con la exposición de los mismos, de un modo similar al modelo europeo de protección de datos personales (De la Quadra, 2018).

Autorregulación y marco ético como opción preferente

Una regulación muy detallada, a nivel reglamentario (hiperregulación) podría suponer un enfoque intervencionista, absolutamente desaconsejable en un momento emergente de la sociedad

18 Sobre los sesgos algorítmicos, puede consultarse Cotino y Castellanos (2023), titulado *Algoritmos abiertos y que no discriminen en el sector público*.

digital, pues tendría un efecto claramente limitativo. Por ello, frente a dicha opción, y ante los riesgos de motorización legislativa definida por Carl Schmitt, debe recurrirse al establecimiento de un marco general de principios y valores que permita combinar regulaciones concretas cuando exista un elevado riesgo, con autorregulación e incluso autorregulación regulada. En el ámbito empresarial se llama a que los consejos de administración asuman la responsabilidad de las implicaciones éticas y que cuenten con un comité de ética con poderes de auditoría interna. De igual modo, se afirma que las organizaciones que desarrollan o utilizan sistemas de inteligencia artificial cuenten de una forma obligatoria con una junta de revisión ética corporativa (Floridi, *et al.*, 2018).

Imprescindible intervención humana

Es importante mantener el control humano en la utilización de la IA en la gestión pública y que dicha intervención se encuentre garantizada por medio de los instrumentos regulatorios, cuando existan, y en las herramientas de ordenación de esta actividad (*Human-in-the-loop* y *Human-over-the-loop*). El sistema debe asegurar que el ser humano tenga control sobre las decisiones, tanto en la recolección y procesamiento de los datos conforme a parámetros y criterios establecidos por seres humanos, que la IA sirva de guía para la toma de decisiones no de modo automatizado completamente y evitar su interacción directa con la ciudadanía carente de control humano. En dicho sentido, el RIA establece el deber de informar a la ciudadanía sobre aquellas situaciones en las que se encuentra relacionándose con una IA sin intervención humana, además del correspondiente deber de supervisión.

Capacitación en competencias digitales

La transformación digital de los procedimientos permeabilizará todos los ámbitos de la gestión pública, por lo que será necesario contar con efectivos personales formados, actualizados y dimensionados a dicha realidad, con la debida capacitación en competencias digitales, lo que exige asumir los nuevos desafíos,

que van mucho más allá de la tecnología, exigiendo una revisión en profundidad del modelo organizativo y de selección. Porque la gestión de los recursos humanos en el ámbito público presenta importantes retos ante los grandes cambios que se están produciendo y que se proyectan en el futuro en la nueva organización del trabajo de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial (Ramió, 2019). Todo ello sin olvidar la necesidad de que esa alfabetización digital se haga extensiva al conjunto de la población, de forma concreta dirigida a aquellos colectivos más vulnerables a verse afectados por la brecha digital, garantizando su derecho a la igualdad, también en un entorno digital.

Establecimiento de un marco de gobernanza y organismos supervisores

Tal y como hemos expuesto es necesaria una gobernanza del dato, la cual también ha sido objeto de análisis por parte del grupo de expertos de la UE, que postula una gobernanza responsable (*accountability governance*) y a tal fin, que se designe a una persona a cargo de los problemas de ética en relación con la IA, un panel o junta de ética tanto interna como externa a la organización, sin perjuicio de la creación de organismos supervisores que permitan garantizar el uso conforme a los valores que deben presidir la acción de gobierno. También se podría contar con la colaboración de entidades de auditoría que llevasen a cabo el análisis de los algoritmos. Dicha auditoría podría ser desempeñada por los propios algoritmos, una posibilidad planteada por el gobierno francés en el marco de su estrategia nacional que consideró necesaria la creación de una plataforma nacional para la auditoría de algoritmos —en particular, los utilizados por el gobierno—, aún en desarrollo (Kayser-Bril, 2019).

Para cerrar este estudio, un recordatorio: "A pesar de toda su complejidad y justicia, los algoritmos no son más que herramientas, y los agentes morales son plenamente responsables de las herramientas que crean y utilizan" (Carissa, 2021).

Referencias

Baeza-Yates, R. (2019). *És possible acabar amb els biaixos dels algorismes*. Karma Peiro. https://www.karmapeiro.com/2019/06/17/es-possible-acabar-amb-els-biaixos-dels-algoritmes-1a-part/

Barrio, M. (2024). *Comentarios al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial*. La Ley.

Bellochio, L. y Santiago, A. (2020). Estado digital de Derecho, *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, *20*(80), 87-102. https://doi.org/10.21056/aec.v20i80.1254

Brito Izquierdo, B. (2023). Estrategias de inteligencia artificial responsable en el sector público. *Actualidad administrativa*, (9), 8.

Caballé Fuguet, C. (2024). Cinco áreas clave para la implementación responsable de la IA generativa en el sector público. *IBM Think*. https://www.ibm.com/es-es/think/insights/five-key-areas-for-the-responsible-implementation-of-generative-ai-in-the-public-sector

Calders, T., Kamiran, F., y Pechenizkiy, M. (2009). Building Classifiers with Independency Constraints. En *Data Mining Workshops* (pp. 13-18). IEEE. https://doi.org/10.1109/ICDMW.2009.83

Campos, M. C. (2021a). El derecho a una buena administración digital en la carta de derechos digitales. *Revista de Privacidad y Derecho Digital*, *6*(24), 50-88.

Campos, M. C. (2021b). Administración digital e inteligencia artificial: ¿un nuevo paradigma en el Derecho público? En C. Ramió (Coord.), *Repensando la Administración digital y la innovación pública* (pp. 143-167). Instituto Nacional de Administración Pública.

Campos, M. C. (2023). Un nuevo impulso al uso de la inteligencia artificial en la gestión pública: a propósito del Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de Extremadura. El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley Soluciones Legales.

Campos, M. C. (2024). Claves para un uso ético y confiable de la inteligencia artificial en el sector público: modelo de gobernanza y herramientas para el diseño de un marco institucional. En G. Vestri (Dir), y M. C. Campos, *Inteligencia artificial en el sector público: retos pendientes* (pp. 47-73). La Ley Soluciones Legales.

Campos, M. C. (2021c). El liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión. Estrategias de igualdad real. *Revista Digital CEMCI*, (49), 8-22. https://revista.cemci.org/numero-49/pdf/revista-cemci-numero-49.pdf

Capdeferro, O. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. *Revista de Internet, Derecho y Política*, (30), 1-14. https://doi.org/10.7238/idp.v0i30.3219

Carissa, V. (2021). Moral Zombies: Why Algorithms are Not Moral Agents. *AI & Society*, *36*, 487-497. https://doi.org/10.1007/s00146-021-01189-x

Chen, C. (2019). Regulatory Sandboxes in the UK and Singapore: A preliminary Survey. En M. Fenwick, S. Van Uytsel y B. Ying (Eds.), *Regulating FinTech in Asia: Global Context, Local Perspective* (pp. 11-30). Springer. https://doi.org/10.2139/ssrn.3448901

Comisión Europea. (2020). *Libro blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*. Bruselas, 19.2.2020 COM(2020) 65 final. https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_es?filename=

Consejo de Europa. (2024). *Convenio sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho del Consejo de Europa*.

Consejo Europeo. (2020). Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (1 y 2 de octubre de 2020) – Conclusiones. EUCO 13/20. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/02/european-council-conclusions-1-2-october-2020/

Cotino, L. (2019). Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 29-48

Cotino, L. (2020). Online-offline. Las garantías para el acceso a Internet y para la desconexión, bloqueo, filtrado y otras restricciones de la red y sus contenidos. *Revista de Derecho Político, UNED*, (108), 13-39. https://doi.org/10.5944/rdp.108.2020.27991

Cotino, L. (2024). *Sesgos y discriminación en la inteligencia artificial del sector público. Cátedra Pagoda de Gobierno Abierto, Participación y Open Data*. Universidad de Valencia.

Cotino, L., y Castellanos, J. (2023). *Algoritmos abiertos y que no discriminen en el sector público*. Tirant lo Blanch.

De la Quadra-Salcedo, T. (2018). Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital. En T. De la Quadra-Salcedo y J. L. Piñar (Dirs.), *Sociedad Digital y Derecho* (pp. 21-86). BOE-Red.es.

De la Sierra, S. (2023). La ciudadanía digital en el entorno rural: acción pública para luchar contra la despoblación. En C. Navarro, A. R. Ruiz, F. Velasco y J. D. Castillo (Eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local* (pp. 43-56). Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

De la Sierra, S. (2024). El ejercicio de potestades mediante inteligencia artificial. Comunicación presentada en el *XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Vigo (España)

Diario La Ley. (2024, abril 1). La Casa Blanca publica las pautas de gobernanza de los sistemas de IA utilizados por las administraciones públicas norteamericanas. Diario La Ley.

Digital Future Society. (2024). *Hacia un uso responsable de los algoritmos: métodos y herramientas para su auditoría y evaluación*. https://digitalfuturesociety.com/es/report/towards_accountable_algorithms/

ElDerecho.com. (2024, enero 25). La protección de datos y la Ley de Inteligencia Artificial europea: el derecho al Digital Trust no esperará a 2026. Elderecho.com. https://elderecho.com/proteccion-de-datos-y-ley-inteligencia-artificial-europea-el-derecho-al-digital-trust

Fernández, C. (2024, mayo 9). La OCDE actualiza sus directrices para el desarrollo de una inteligencia artificial confiable. *Diario La Ley*. https://diariolaley.laleynext.es/dll/2024/05/09/la-oecd-actualiza-sus-directrices-para-el-desarrollo-de-una-inteligencia-artificial-confiable

Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R. Chazerand, P., Dignum, V. , Luetge, C. Madelin, R., Pagallo, U., Rossi, F., Shafer, B., Valcke, P., y Ballena, E. (2018). AI4People - An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds and Machines*, *28*, 689-707. https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5

Genbeta. (2020). *Ámsterdam y Helsinki son las primeras ciudades del mundo en lanzar un registro de IA en el que explican sus usos y funcionamiento*. Genbeta.

González-Benito, A., Gutiérrez-de-Rozas, B., y Otero, A. (2022). La brecha digital como factor de exclusión social Situación actual en España. *Revista de Ciencias de la Educación*, *2*(31), 103-128. https://doi.org/10.12795/CP.2022.i31.v2.06

Groves, L. (2022). Algorithmic Impact Assessment: A Case Study in Healthcare. Ada Lovelace Institute. https://www.adalovelaceinstitute.org/report/algorithmic-impact-assessment-case-study-healthcare/

Guihot, M., Mathew, A. F., y Suzor, N. (2017). Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence. *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, *20*, 385-456. https://doi.org/10.31228/osf.io/5at2f

High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. (2019). *Ethics guidelines for trustworthy AI*. European Commission. https://digital strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai

Kayser-Bril, N. (2019). *Report Automating Society France*. https://algorithmwatch.org/en/automating-society-france

Legorburu, P. (2020). El acceso a internet como un derecho fundamental en los tiempos de la Covid-19. En E. Ford (Ed) *Internet y pandemia en las Américas. Primera crisis sanitaria en la era digital* (pp. 25-58). Konrad-Adenauer-Stiftung.

Martínez, L. (2018). Peligrosidad, algoritmos y *due process*. El caso State vs. Loomis. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (20), 485-502.

Mehrabi, N., Morstatter, F., Saxena, N, Lerman, K., y Galstyan, A. (2019). A Survey on Bias and Fairness in Machine Learning. *arXiv*. https://arxiv.org/abs/1908.09635

Morcillo, J. (2024). Inteligencia artificial y discapacidad: entre el optimismo y la prevención, en Ángela Jiménez (Dir.), *El valor de la persona en la era de la Inteligencia Artificial* (pp. 143-176). Tirant lo Blanch.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2024). Resolución de la Asamblea sobre Inteligencia Artificial. *Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development* (Resolución A/RES/78/265). Asamblea General de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (s. f.). Women4Ethical AI. https://www.unesco.org/es/ artificial-intelligence/women4ethical-ai

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2021). *Recomendación sobre Ética de la Inteligencia Artificial*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). *Directrices de la ocde para el desarrollo de una inteligencia artificial confiable: los Principios de la ocde sobre Inteligencia Artificial*.

Parlamento Europeo. (2020). Resolución, de 20 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas [2020/2012(INL)]. *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Ponce, J. (2019). Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*, (50), 1-52.

Ponce, J. (2024). Inteligencia artificial, decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿indiferencia, insuficiencia o deferencia? *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, (19), 171-220.

Presno, M. A. (2022). Derechos fundamentales e Inteligencia Artificial en el Estado social, democrático y digital de Derecho. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (100), 48-57.

Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública*. Catarata.

Sarmiento, D. (2008). *El* soft law *administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Thomson-Civitas.

Todoli, A. (2024). El principio de transparencia algorítmica en su dimensión individual y colectiva: especial referencia a la Directiva de Plataformas Digitales y al Reglamento de IA. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales* (Extra 19).

Valero, J. (2019). Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 82-96.

Vestri, G. (2023). "Caja de arena" (*sandbox*) e inteligencia artificial. ¿España da la talla? Comentario de urgencia al Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo de sistemas de inteligencia artificial. *Diario La Ley*, (78).

Sobre los autores

Carolina Cristancho Zarco

Grupo de Investigación Espacio, Tiempo y Territorio

Politóloga y magíster en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia. Su trabajo se centra en el análisis de políticas públicas, la descentralización y la planeación territorial, con especial interés en el desarrollo rural y las capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas en Colombia. Ha participado en procesos de investigación y producción de conocimiento aplicado en entidades públicas y académicas.

Es autora y coautora de trabajos sobre reforma rural y políticas territoriales, entre ellos capítulos en el libro *Reforma rural integral: ¿oportunidad que se desvanece?* (2021).

Correo electrónico: ccristanchoz@unal.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9670-5758

Leonardo Javier Castillo Cárdenas

Departamento de Ciencias Jurídicas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales. Universidad de La Frontera, Chile

Abogado, magíster en Política y Gobierno por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); máster universitario en Análisis Económico del Derecho (Universidad Complutense de Madrid); Master en Formación permanente en Inteligencia Artificial y Legaltech (Universidad de Salamanca); doctorando en Derecho Privado (Universidad de Salamanca), Doctor en Comunicación (Universidad de La Frontera -Universidad Austral de Chile); Ministro del Tribunal de Propiedad Industrial de Chile; Académico Departamento de Ciencias Jurídicas, Universidad de La Frontera. Docente de la Academia Judicial de Chile en temas de Transparencia y Acceso a la información pública. Docente de la Academia Inapi-Ompi en temas de Propiedad Industrial. Presidente del Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Secretario, Asociación Red de Investigadoras (RedI); Presidente del Tribunal de Ética y Disciplina, Asociación Nacional de Investigadores en Postgrado (ANIP), Ex Secretario General de las Redes Chilenas de Investigación (ReCh); Consultor en temas de Propiedad Industrial. Investigador en Proyectos nacionales e internacionales.

Correo electrónico: leonardo.castillo@ufrontera.cl

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9587-2343

Analía Graciela Elíades

Universidad Nacional de La Plata

Doctora por la Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Derecho Constitucional, Programa Interfacultativo Problemas Contemporáneos de los Derechos Informativos; Especialista en Derechos Humanos por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Abogada (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata), Periodista y Licenciada en Comunicación Social por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata) en la que se desempeña como docente investigadora.

Su trayectoria académica e investigativa se ha orientado al análisis de la comunicación como derecho humano fundamental, la democratización de los sistemas de comunicación, la transparencia pública, la participación ciudadana y la protección de derechos en entornos digitales. Es autora y coautora de artículos científicos, capítulos de libro y obras especializadas sobre derecho a la comunicación, libertad de expresión, gobernanza de la información y ciudadanía digital. Su trabajo contribuye al debate latinoamericano sobre la relación entre comunicación, democracia, derechos humanos y políticas públicas en el contexto de las transformaciones tecnológicas contemporáneas.

Correo electrónico: analiaeliades@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6956-7609

Javier Merino Delgado

Universidad Autónoma Metropolitana

Estudió las Licenciaturas en Economía y en Derecho, ambas por la Universidad Veracruzana; también la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco; y el Doctorado en Ciencias Administrativas por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Obtuvo dos Medallas al Mérito Universitario, por sus estudios de Maestría, y también por sus estudios de Doctorado. Cuenta con diversas publicaciones y ponencias en materia de gestión pública, y análisis sectorial.

Se desempeñó en diversos puestos directivos de la Administración Pública Federal en México, en áreas de presupuesto, finanzas, adquisiciones, control interno, coordinación administrativa, entre otras, del sector salud y energía.

Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Licenciatura en Administración y en el Posgrado Integral de Ciencias Administrativas de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Correo electrónico: javier.merino.delgado@xanum.uam.mx
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6150-0509

Cristian David Salazar Chavarro

Escuela Superior de Administración Pública

Abogado de la Universidad de Manizales. Especialista y Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Especialista en Derecho Informático y de las Nuevas Tecnologías de la Universidad Externado de Colombia en convenio con la Universidad Complutense de Madrid. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad Santo Tomás. Docente y conferencista en materia de Derecho Disciplinario y nuevas tecnologías. Secretario General del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas (CCAD) y miembro de la Asociación Colombiana de Legaltech (Alt+Co). Autor del libro *Derecho Disciplinario Interactivo* de la casa editorial Nueva Jurídica, Codirector de los libros Inteligencia Artificial & Derecho Disciplinario y Estudios Contemporáneos en Derecho Disciplinario y autor de otros artículos académicos. Actualmente es el jefe de Control Interno Disciplinario de la ESAP.

Correo electrónico: cristian.salazarc@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0004-6222-6782

Ernesto Carrasco Ramírez

Abogado, especializado en derecho penal y criminología, Universidad Externado de Colombia. Consultor independiente

Profesional con experiencia en la dirección de proyectos de investigaciones e inteligencia de negocios, manejo de crisis de alto nivel y seguridad estratégica en diversas jurisdicciones de América Latina. Ha liderado iniciativas complejas orientadas al fortalecimiento institucional del sector justicia y seguridad pública, así como al diseño y acompañamiento de funciones de cumplimiento y control interno en entidades públicas. En el ámbito privado, ha asesorado a organizaciones en la estructuración de sistemas de prevención de fraude, gestión de riesgos y estrategias de integridad corporativa, aportando una visión integral que combina análisis, gestión operativa y toma de decisiones en contextos de alta exposición reputacional y regulatoria. Su enfoque se caracteriza por la articulación de capacidades técnicas y estratégicas para

enfrentar escenarios críticos y apoyar procesos de transformación institucional y corporativa.

Correo electrónico: ercarrascor@gmail.com, ernesto@carrascoconsultores.com

María Concepción Campos Acuña

Doctora en Derecho Cum Laude, máster en Derecho de las Instituciones y Administraciones Públicas y licenciada en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Doctora honoris causa por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (Iapas) de México.

Secretaria de Administración Local, Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España y asociada de número IAPAS. Ha sido Codirectora de la Cátedra de Buen Gobierno Local de la Universidad de Vigo, en colaboración con la Xunta de Galicia. En su última etapa ha desempeñado actividad profesional independiente como consultora y profesora asociada de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili. Ha sido representante técnica en la Red de EELL por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP, donde ha desempeñado trabajos como la coordinación del proceso de revisión del Código de Buen Gobierno Local de la FEMP (2015) y como coordinadora de la Ordenanza Tipo de Transparencia, Información Pública y Reutilización. Igualmente ha sido coordinadora del Grupo de Trabajo de Integridad en la Contratación Pública.

Autora de más de cien publicaciones en revistas especializadas y de diversas monografías, ha dirigido y coordinado varias obras colectivas en materia de gestión pública, administración electrónica, transparencia y contratación pública. Ha sido ponente y conferenciante en diversas instituciones públicas y privadas, tanto a nivel nacional como internacional, y profesora en diversos máster y posgrados universitarios. Su trabajo ha sido objeto de diversos reconocimientos.

Correo electrónico: info@concepcioncampos.org
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7718-8000

Índice temático

A

acceso a la información 10, 30, 39, 40-42, 45-48, 50, 51, 54-58, 65, 66, 71-77, 79, 80, 145, 162
administración pública 9, 11, 17, 29, 31, 49, 54, 58, 65, 66-70, 76, 85, 86, 91-93, 95, 98, 102, 103, 106, 115, 119, 147
América Latina 12, 15, 40, 50, 53, 67, 69, 70, 77, 111, 122
autorregulación 89, 93, 103, 139, 141, 149, 152, 153

C

ciudadanía 10, 11, 27, 28, 41-43, 49, 51, 55, 57-59, 63, 66, 68, 69, 71, 76, 77, 90, 103, 115, 130, 146, 153
ciudadanos 10, 19, 22, 26, 34, 41, 46, 48, 67, 68, 72, 75, 76, 77, 105, 112, 114, 131, 137, 140
códigos de conducta 96, 141-143
Colombia 9, 11, 51, 56, 85, 87, 89-91, 93, 94, 99, 101, 106, 107, 113
comunicación 12, 39-41, 44, 45, 52, 53, 55, 57, 58, 77, 78, 106, 112, 113, 118, 119, 150
corrupción 10, 11, 41, 48-50, 67, 70, 80, 88, 91, 95, 96, 98, 107, 112, 114-116, 122, 123
Corte Constitucional 51, 92, 100, 102
Corte Interamericana de Derechos Humanos 42-45

D

datos personales 33, 49, 66, 72-75, 79, 80, 118, 133, 134, 152
democracia 41, 52-54, 59, 65, 69, 74-76, 78, 80, 113, 139, 141, 142

derecho de acceso a la información pública 30, 39, 41, 45-48, 51, 54-56, 58, 66, 145
derecho disciplinario 12, 85, 87-92, 100-102, 106, 107
derechos fundamentales 30, 75, 98, 132, 140, 141, 150-152
derechos humanos 9, 12, 13, 29, 30, 32-34, 39-47, 50, 53, 55, 57-59, 65, 66, 70-72, 75, 78-80, 95, 130, 134, 139
discriminación 30, 33, 44, 111, 135-138, 141, 143, 144
algorítmica 30, 137, 152

E

eficiencia 24, 25, 65, 67-70, 79, 92, 94, 99, 121, 124
entidades públicas 87, 96, 112, 145

F

función pública 9, 12, 85, 87-91, 96, 97, 99-102, 104

G

gerencia pública 11, 65, 66, 68, 69
gestión pública 9, 11-13, 42, 48, 52, 65, 66, 68-70, 72, 75, 77, 79, 85, 86, 90, 91, 103, 112, 124, 129-132, 142, 146, 152, 153
gobierno 9, 10, 11, 26, 27, 29, 48, 51, 53, 66, 67, 72, 77, 80, 95, 112, 113, 119, 121, 138, 146, 148, 149, 154

I

información pública 10, 30, 39-41, 45-49, 51, 54-58, 66, 72-75, 77, 79, 145
instituciones 27, 34, 58, 69, 73, 85, 89, 90, 113, 114, 116, 151
del Estado 68
democráticas 68-70
gubernamentales 67, 68
políticas 112
públicas 11, 93, 129, 130
integridad pública 13, 87, 90, 95, 113-115
inteligencia artificial (IA) 13, 17, 18, 28-31, 33, 34, 112, 118-124, 129-135, 137-154
IA generativa 130-132, 135, 145

L

lucha contra la corrupción 11, 41, 48-50, 88, 95, 114, 116, 123

N

Naciones Unidas (ONU) 48, 68, 70, 95, 97, 111, 113, 115, 124, 140

O

Organización de Estados Americanos (OEA) 48, 69, 70, 75, 97
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 68, 94, 113-115, 121, 139

P

participación ciudadana 10, 11, 26, 34, 40, 51, 52, 55, 58, 77, 79, 91, 112, 115
poderes públicos 47, 130, 133, 137-139
políticas públicas 13, 67-69, 76, 80, 123, 131, 137, 151
preservación del orden 87, 89, 99, 103, 104, 107

Procuraduría General de la Nación 87, 88, 92, 97
protección de (los) datos personales 66, 72, 73, 74, 79, 80, 133, 134, 152
protección de los derechos de las personas 129, 130, 133, 137
protección de los derechos humanos 66, 78, 80
public compliance 86, 88, 93-96, 98, 107

R

rendición de cuentas 11, 13, 28, 42, 65, 67-69, 72, 75, 76, 78, 80, 91, 112, 113, 115, 123, 141, 144, 147, 148

S

sector público 49, 67, 68, 93-95, 116, 119, 121, 131, 140, 144, 148, 152
seguridad informática 111, 117, 118
servicios públicos 10, 41, 54, 56, 57, 67-70, 76, 79, 147
servidores públicos 31, 52, 59, 68, 69, 87, 90, 92, 95, 104, 107, 113
sistema interamericano de derechos humanos 39, 55, 57, 70

T

toma de decisiones 9, 10, 11, 19, 27-30, 51, 77, 91, 116, 119, 153
transformación digital 12, 118, 137, 138, 141, 143, 148, 152, 153
transparencia algorítmica 29, 30, 33, 144, 145

TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN AMÉRICA LATINA: NUEVAS MIRADAS MÁS ALLÁ DEL ESTADO ABIERTO Y LA GOBERNANZA TRADICIONAL hace parte de la Colección Superior. Para su composición se usaron fuentes de la familia Skolar. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, responsable del sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

BIBLIOTECA DEL SERVICIO PÚBLICO

Comunicación pública: Exploración de perspectivas clave | FABIOLA LEÓN POSADA (ED.) (2026)

COLECCIÓN SUPERIOR

Reforma de Estado en contexto de cambio | CAROLINA CRISTANCHO ZARCO (ED.) (2026)

Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación | DIEGO ALEJANDRO DÍAZ MALAGÓN (2025)

@esapoficial
www.esap.edu.co

¿QUÉ SIGNIFICA PROMOVER LA TRANSPARENCIA

y la integridad en un escenario marcado por la transformación digital, la complejidad institucional y las crecientes exigencias ciudadanas? Esta obra colectiva aborda esta pregunta desde una perspectiva crítica e interdisciplinaria, con las reflexiones y estudios sobre los principales desafíos que enfrenta la gestión pública contemporánea en América Latina.

A partir de experiencias, marcos normativos y debates actuales, en sus capítulos se examinan temas como la lucha contra la corrupción, la ética pública, la participación ciudadana, la gestión de riesgos, el *public compliance*, la gobernanza digital y el impacto de la inteligencia artificial en la toma de decisiones públicas. Así mismo, se analizan los retos asociados a la transparencia algorítmica, la protección de derechos fundamentales y la rendición de cuentas en contextos cada vez más mediados por la tecnología. De esta manera, sus autores —especialistas nacionales e internacionales en gestión pública— proponen herramientas conceptuales y prácticas para fortalecer las instituciones, y hacerlas más abiertas, confiables e inclusivas.

ISBN: 978-958-609-214-2

EDITORIAL ESAP