



FORO 2: EL TURCO MECÁNICO: DEMOCRACIA, TECNOCRACIA Y AUTOMATIZACIÓN DE LAS
DECISIONES ADMINISTRATIVAS
Septiembre, 2018

1. EDITORIAL: LAS TENSIONES ENTRE DEMOCRACIA Y AUTOMATIZACIÓN

La revolución tecnológica que estamos viviendo está cambiando las relaciones entre las instituciones y las personas. Esto también afecta el modo en que nos hemos acostumbrado a entender la toma de decisiones democráticas. La pregunta que estamos enfrentando es en qué medida es compatible con los valores democráticos el delegar importantes decisiones sobre la vida en sociedad a sistemas automatizados que dependen de algoritmos diseñados por expertos. Se trata de una versión contemporánea del debate sobre el espacio de la tecnocracia en una democracia, sólo que ahora el acelerado desarrollo de estas tecnologías permiten en cuestión de segundos resolver problemas de alta complejidad. Por otro lado, este proceso altera la posibilidad de que como ciudadanos interactuemos directamente con quienes toman decisiones sobre nuestras vidas. Lo que habitualmente hemos denominado como “criterio humano” pierde relevancia (o se ve amenazado).

¿Existe una tensión entre el uso de sistemas automatizados y los valores de una democracia? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de delegar en algoritmos el proceso de toma de decisiones administrativas? ¿Podemos ganar en eficiencia sin perder la posibilidad de ejercer control sobre quienes toman decisiones sobre los asuntos públicos? ¿Quién responde ante posibles fallas de los algoritmos diseñados.

Para liderar este foro, le pedimos a Diego Pardow, profesor de derecho económico de la Universidad de Chile, que escribiera el ensayo principal. En su excelente ensayo, Diego presenta convincentes argumentos para mostrarse escépticos frente a una excesiva delegación de decisiones administrativas en sistemas automatizadas. Para comentar los puntos de vista planteados por Diego logramos reunir un grupo diverso de comentaristas, que abordaron el tema desde sus distintas disciplinas académicas, en perfecta armonía con lo que queremos promover en Intersecciones.

Agradecemos a Isabel Aninat, Umut Aydin, Gabriel Doménech, Guillermo Larraín, Mauricio Olavarría y Gabriel Weintraub por sus interesantes contribuciones a este foro. En especial, agradecemos a Diego Pardow por haber liderado una reflexión profunda sobre las tensiones entre democracia y automatización.



2. ARTÍCULO CENTRAL:

FORO 2: EL TURCO MECÁNICO: DEMOCRACIA, TECNOCRACIA Y AUTOMATIZACIÓN DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS Por Diego Pardow*

Algo más que un juego de ajedrez

En uno de sus primeros ensayos, Edgar Allan Poe denuncia el fraude de un supuesto autómatas que habría sido construido hacia finales del siglo XVIII, conocido popularmente como el “turco mecánico”. Se trataba de una estructura mecánica que aparentaba jugar ajedrez de manera autónoma, pero que en verdad escondía a un humano en su interior. Era el humano quien tomaba las decisiones y movía las piezas, pero haciendo creer al jugador oponente que enfrentaba a una máquina. Ello no solamente permitía publicitar el espectáculo como un avance tecnológico que parecía imposible durante el siglo de las luces, sino que otorgaba una ventaja estratégica al jugador escondido. Como el supuesto autómatas carece de emociones, como sus movimientos mecánicos disfrazan cualquier atisbo de duda, el jugador oponente tiene la desventaja psicológica de enfrentar a un ajedrecista que se presenta como inhumanamente superior (Poe 1836, p. 324).

Algo similar ocurre con la automatización de las decisiones administrativas. En nuestro actual estado de avance tecnológico, los sistemas informáticos permiten acelerar el flujo de información entre el lugar donde se adoptan las decisiones y el lugar donde se ejecutan, o incluso pueden existir máquinas que reemplazan la intervención humana en el punto de ejecución; pero pese a todos los programas y circuitos, hoy en día la decisión inicial sigue siendo humana (Bostrom 2014). Desde esta perspectiva, el proceso de automatización de las decisiones administrativas esconde un turco mecánico. Detrás de una apariencia de inteligencia artificial subyace el dilema tradicional del Estado moderno: entregar el poder para decidir sobre nuestro bien común a un grupo de burócratas que responde a lealtades políticas, o bien hacerlo respecto de un grupo de profesionales orientados por los cánones técnicos de su disciplina (Wilson 1989, p. 149). Al igual que con el jugador mecánico, sin embargo, su incorporación cambia la naturaleza del juego. Por un lado, cambia la manera en que el aparato público se relaciona con sus administrados; y, por otro, cambia también la dinámica de poder dentro del Estado.

Miremos el ejemplo del sistema de selección escolar implementado por el gobierno de Michelle Bachelet. Durante la pasada campaña presidencial, Sebastián Piñera criticaba este sistema argumentando que una decisión tan importante no podía ser dejada a la suerte. Sin embargo, como se apuraron a explicarle los técnicos en educación de su propio sector político, la decisión de admitir al niño en un colegio tiene bastante poco de aleatoriedad. El sistema de selección ordena y sistematiza las preferencias de los apoderados, para luego adjudicar las vacantes de acuerdo con los criterios de selección que determina el ministerio. En términos sencillos, este mecanismo utiliza un ejercicio de optimización para reemplazar a un funcionario local, quien implementaba los criterios de selección según su propia discreción. Ahora bien, los criterios de selección siguen siendo definidos de manera exógena al sistema automatizado, por una combinación de tecnócratas y burócratas que se disputan el poder al nivel donde efectivamente se toman las decisiones. Mal que mal, sigue habiendo un humano detrás de los



engranajes que mueven al autómata de la selección escolar.

“Detrás de una apariencia de inteligencia artificial subyace el dilema tradicional del Estado moderno: entregar el poder para decidir sobre nuestro bien común a un grupo de burócratas que responde a lealtades políticas, o bien hacerlo respecto de un grupo de profesionales orientados por los cánones técnicos de su disciplina.”

Pero también es importante destacar la manera en que se altera la interacción entre el Estado, los ciudadanos y los funcionarios. Cuando un programa piloto asignó vacantes escolares en la ciudad de Porvenir a estudiantes que vivían en Punta Arenas, los apoderados carecían de un culpable inmediato. En ausencia de un funcionario que sirviera de chivo expiatorio, tuvo que ser la propia vocera de gobierno Paula Narvárez quien asumiera el liderazgo de una discusión claramente local. Ello muestra que la centralización no solamente tiene ventajas, sino también riesgos. Ahora bien, el tema está lejos de agotarse en la disminución de los costos de transacción. Cambiar los mecanismos de interacción con los ciudadanos cambia igualmente las estrategias con que ellos se aproximan al funcionario. Siguiendo con los ejemplos en educación, poco después de centralizar la admisión al sistema universitario mediante una prueba estándar, comenzaron a aparecer instituciones especializadas en preparar a los estudiantes para responderla. Donde antes existía la estrategia de aprender contenidos, ahora existe la estrategia de aprender a resolver el test de admisión. Al deshumanizar el proceso para la toma de decisiones administrativas, los ciudadanos dejan de invertir tiempo en persuadir al funcionario para esforzarse por contestar estratégicamente un formulario, presentar la información que compila una ficha, o de otro modo explotar los espacios que deja abierto el sistema artificial.

El resorte de la máquina

Resulta notable que hace casi doscientos años Diego Portales se refiriese al Estado como una “máquina” cuyo “resorte” principal consistía en la autoridad impersonal del gobernante. En otras palabras, aquello que aseguraba la obediencia de los ciudadanos era precisamente un gobierno estable y serio, electo de manera regular y predecible, casi mecánica (Edwards 2005, pp. 68-69). Pareciera como si el padre de nuestra burocracia también hubiera estado pensando en un turco mecánico, como si al disfrazar al Estado de máquina y deshumanizarlo estuviera mejorando su capacidad para ejercer autoridad frente a los ciudadanos. Ahora bien, ciertamente Portales no es el único en pensar así. El mismo Max Weber concibe la obediencia al Estado, eso que denomina dominación burocrática, como una oposición a la dominación de carácter carismático. Mientras esta última depende de la santidad y heroísmo del líder, la dominación burocrática es ejercida sine ira et studio: sin odio o pasión, sin amor o entusiasmo (Weber 1922, pp. 170-179). Desde esta perspectiva, automatizar las decisiones administrativas pareciera estar en plena sintonía con las ideas fundacionales del Estado moderno. Al incorporar tecnologías para el manejo de información el Estado adopta la apariencia de una máquina; se vuelve más rápido y predecible, favoreciendo la obediencia por parte del ciudadano.

Fomentar el cumplimiento espontáneo de las reglas es claramente una ventaja. El poder es un recurso limitado, y como tal se va gastando cada vez que lo utilizamos. Pero al igual que con el



turco mecánico, esta ventaja estratégica viene a cambio de un precio. Cuenta la historia que durante una de sus exhibiciones el turco mecánico fue derrotado por un maestro de ajedrez, quien luego de ganar la partida habría reaccionado violentamente, intentando desarmar la estructura mecánica y evidenciar el fraude. Esto mismo pareciera estar detrás de los errores en el programa piloto de selección escolar señalados más arriba. Difícilmente la vocera de gobierno habría tenido que dar explicaciones si fuera un funcionario humano el que asigna vacantes escolares en una ciudad equivocada. Todos sabemos que errar es humano y cualquiera puede equivocarse al procesar un formulario. Pero precisamente por eso, porque errar no es propio de las máquinas, pareciera que el error del autómatas tiene su propio simbolismo. De manera similar a lo que sucede en filosofía, donde el resentimiento en contra de otra persona implica valorar su libertad para haber actuado como lo hizo, la constatación del error niega la autonomía de la máquina y revela la existencia del humano escondido (Strawson 1974). Así, la automatización de las decisiones administrativas no solamente facilitaría el ejercicio del poder y la obediencia civil, sino que también altera la manera en que funciona la responsabilidad política.

“Automatizar las decisiones administrativas pareciera estar en plena sintonía con las ideas fundacionales del Estado moderno. Al incorporar tecnologías para el manejo de información el Estado adopta la apariencia de una máquina; se vuelve más rápido y predecible, favoreciendo la obediencia por parte del ciudadano.”

Tomemos la historia con que Eduardo Dargent (2015) comienza su libro sobre política latinoamericana. A mediados del 2005 el presidente peruano Alejandro Toledo enfrentaba una de sus peores crisis, con niveles de aprobación ciudadana cercanos al 20% y gran parte de sus promesas electorales sin cumplir. Acuñando una metáfora que luego terminó instalándose en la opinión pública, Toledo intentó radicar la responsabilidad política por sus errores en un grupo de “tecnócratas insensibles” del Ministerio de Hacienda, los que habrían atado de manos la vocación social del gobierno. La respuesta vino algunos meses después por parte de Pedro Pablo Kuczynski, quien había encabezado el equipo económico de Toledo desde distintos ministerios y era reconocido como el líder de este grupo de tecnócratas insensibles: “ellos te dieron un crecimiento económico del 6,5%, así que basta de lloriqueos”. Los electores fueron igualmente enfáticos en su respuesta. El partido de gobierno perdió prácticamente todos sus escaños en la elección siguiente y actualmente está a un paso de dejar de existir. Como sucede con el turco mecánico y los procesos de automatización, la tecnocracia cumple una finalidad estratégica. Es común utilizar instancias técnicas para justificar una decisión administrativa, porque con ello se evita el desgaste asociado al debate político.

Ahora bien, esta delegación difícilmente servirá de excusa si el gobierno es incapaz de satisfacer las expectativas de los votantes. El gobernante puede intentar que el tecnócrata mueva las piezas de ajedrez, pero no puede echarle la culpa cuando pierde la partida. De hecho, la tecnocracia dista mucho de ser un instrumento puesto únicamente al servicio del poder político. Como lo demuestra la experiencia en Chile o Perú, nuestros expertos típicamente tienen su propia agenda y buscan expandir su esfera de influencia dentro del gobierno. La manera de materializar esa expansión consiste en dominar el lenguaje con que se adoptan las decisiones administrativas. El Estado chileno tradicionalmente se comunicaba con el lenguaje



del Derecho Público y los abogados. El empuje tecnocrático que comienza hacia finales del siglo pasado con los Chicago boys, pero que luego continúa durante la transición con los cuadros de CIEPLAN o Expansiva, supuso desafiar esta hegemonía introduciendo el lenguaje de las políticas públicas y la economía (Silva 2008). Automatizar las decisiones administrativas trae aparejado un nuevo desafío respecto de la manera en que se comunica el Estado, esta vez asociado al lenguaje de la programación, los algoritmos y el big data.

En definitiva, mecanismos como el nuevo sistema de selección escolar parecieran fortalecer la autoridad del Estado, reforzando el resorte de esta máquina portaliana. Al final del día, resulta extraño quejarse contra una tómbola. Deus ex machina, decía Ignatius en “La conjura de los necios”. Cuando la fortuna gira en tu contra solamente queda resignarse. Pero una tómbola tampoco puede absorber responsabilidad. Un sistema de selección que tiene sesgos políticos o se comporta de manera arbitraria niega su propia inhumanidad; no es dios, y tampoco es máquina. Detrás de la cortina queda solo el responsable político de las decisiones. Más aún, el dueño del espectáculo debiera ser consciente de que el éxito del turco mecánico está entregado en gran medida al desempeño del ajedrecista escondido. Así como ayer dependía de los abogados, buena parte del gobierno depende hoy de los economistas y mañana dependerá de los programadores. Definir una decisión administrativa como un aspecto técnico, supone entregar poder político a los profesionales que definen los cánones de esa disciplina.

Siguiendo el camino amarillo

Durante mucho tiempo nos hemos acostumbrado a enfrentar las discusiones políticas desde una dicotomía entre Estado y mercado. La manera usual de dibujar esta dicotomía fue propuesta por Hayek (1945), quien señala que la superioridad del mercado radicaría en la mayor cercanía que existe entre el lugar donde se toman las decisiones y el lugar donde ocurren los hechos. No se trata de una diferencia fundamental en términos de incentivos, ya que tanto gerentes como gobernantes se mueven por auto-interés y su satisfacción depende del desempeño de la institución que lideran. Tampoco se trata en Hayek de asumir que los primeros son moral o intelectualmente superiores a los segundos. El debate entre Estado y mercado se trata simplemente de centralizar o descentralizar los procesos para tomar decisiones. En este ámbito el mercado llevaría ventaja porque la información viaja menos, lo que permite evitar distorsiones y ahorrarse intermediarios. Ahora bien, nuestro mundo pareciera estar borrando las fronteras de esta dicotomía. Las mejoras tecnológicas han reducido tanto los costos de transmitir información, que la distancia entre el lugar donde se toman las decisiones y el lugar donde ocurren los hechos tiende a volverse irrelevante. Desde esta perspectiva, automatizar las decisiones administrativas permitiría hacer más rápido y eficiente al Estado, corrigiendo así su histórica desventaja frente a los mecanismos de mercado.

Cabe preguntarse, sin embargo, qué pasará con todos esos intermediarios que desaparecen. Por una parte, cuando los intermediarios son personas de carne y hueso, eliminar estos costos de transacción siempre trae aparejado un problema social. Es posible que las empresas utilicen cada vez menos gente, que el Estado utilice cada vez menos funcionarios, y que una comunidad definida en función de las relaciones de trabajo tenga que encontrar nuevas maneras de organizar su contrato social (Rifkin 1995). También es posible que el reemplazo de mano de



obra concentre todavía más los ingresos y el poder político (Caffentzis 1999). Ahora bien, el debate acerca de cómo será nuestro futuro después del capitalismo escapa a los límites de este ensayo. Por ello, quisiera concentrarme en imaginar los cambios que debiera generar la automatización de las decisiones administrativas dentro el Estado, incluso antes de que dicha automatización se convierta en un problema social por sí misma. El Estado moderno efectivamente se caracteriza por la existencia de muchos funcionarios en ese espacio intermedio entre el lugar donde se toman las decisiones políticas y el lugar donde se ejerce poder sobre la ciudadanía. Cuando Josef intentaba defenderse, el laberinto de funcionarios que lo separan del oficial acusador hacía que la comunicación se perdiera y “El proceso” resultase imposible de entender. Pero esta ineficiencia comunicativa del Estado no siempre resulta en una pesadilla kafkiana.

Déjenme ilustrarlo de la siguiente manera. En un clásico del cine norteamericano, una joven llamada Dorothy Gale se encuentra atrapada en un mundo fantástico y para volver a su hogar necesita la ayuda de “El Mago de Oz”. Este mago vive al final de un camino de ladrillos amarillos, por lo que Dorothy emprende rápidamente su viaje. Durante el recorrido conoce a otros tres personajes que también necesitan ayuda, de modo tal que después de enfrentar juntos distintas aventuras, llegan finalmente a su destino. Irónicamente, el mago resulta ser una suerte de turco mecánico que esconde a un hombre común y corriente, quien además carece de la capacidad para solucionar sus problemas. Es claro que Dorothy podría haberse enterado antes de todo eso si hubiera tenido un mecanismo más eficiente para comunicarse con el Mago de Oz o recorrer el camino amarillo. Ahora bien, lo interesante de esta historia es que cada uno de los personajes soluciona sus problemas durante el viaje por su propia cuenta: el león se vuelve valiente, el hombre de hojalata descubre sus sentimientos, el espantapájaros consigue ser creativo y Dorothy aprende que no hay lugar como el hogar. Antes de recorrer el camino seguramente hubieran preferido viajar más rápido o tomar un atajo, pero en eso caso su problema no se habría solucionado.

“El Estado moderno efectivamente se caracteriza por la existencia de muchos funcionarios en ese espacio intermedio entre el lugar donde se toman las decisiones políticas y el lugar donde se ejerce poder sobre la ciudadanía.”

Con la estructura del Estado ocurre algo similar. Usando la terminología académica tradicional, los gerentes y gobernantes enfrentan un problema de agencia para conseguir que sus empleados o funcionarios les hagan caso. Este problema de agencia resultaría más complejo dentro del Estado por una razón muy sencilla: mientras la contribución del empleado en el producto empresarial es relativamente sencilla de valorar, medir la contribución del funcionario en el “producto político” es muy difícil (Rose-Ackerman 1986). Entre otras cosas, ello es así porque no tenemos muy claro cuándo es bueno un “producto político” y cuándo es malo. Volviendo a nuestro ejemplo inicial, ¿cómo podríamos medir el éxito del nuevo sistema de selección escolar? ¿Tenemos que mirar los cambios en la composición social de los colegios? ¿Quizás esperar unos años y mirar los cambios en los resultados académicos? ¿O tal vez encontrar maneras de aislar su efecto sobre la distribución del ingreso? Difícilmente exista consenso sobre la métrica para resolver este debate. Siempre recordaré que después de invertir un duro semestre en estudiar las complejidades metodológicas de la economía laboral,



mi principal enseñanza fue que si bien existe gente mucha más inteligente y dispuesta al diálogo que uno, siguen siendo incapaces de alcanzar un consenso técnico acerca de algo aparentemente tan sencillo como si subir el sueldo mínimo aumenta o disminuye el desempleo. Lo que pasa es que mientras en el mundo de las empresas la métrica del dinero y las utilidades es dominante, en el mundo de la política las decisiones sobre cuáles métricas utilizar depende en gran parte de nuestras convicciones.

Por esta razón, la automatización de las decisiones administrativas amenaza con simplificar un fenómeno inherentemente complejo. En una sociedad capitalista, el Estado se organiza de manera similar a una empresa y el poder para tomar decisiones tiende a estar concentrado en quienes controlan el “capital político” (Poulantzas 1965). Si la automatización únicamente significa eliminar funcionarios intermedios y centralizar el poder, el Estado resultante sería ciertamente más rápido para actuar; pero también más elitista y lejano a la ciudadanía. Al igual que con las relaciones externas, donde la ventaja estratégica en el ejercicio del poder acarrea empoderar nuevos cuadros técnicos y alterar las lógicas de responsabilidad política, la centralización del poder puede significar un peor entendimiento del problema político, incluso si los gobernantes son bien intencionados y se preocupan del bienestar la ciudadanía. En una de sus canciones, el músico Cristóbal Briceño cuenta que cuando cae la cortina todos somos igual de raros, todos igualmente diferentes. Los problemas políticos son esencialmente humanos y esencialmente complejos. El Estado moderno lidia con esa complejidad a través de una interacción humana entre funcionarios y ciudadanos. Desde esta perspectiva, la automatización de las decisiones administrativas tiene ventajas claras a la hora de ejecutar al pié de la letra las preferencias explícitas del gobernante. Es menos claro si esa automatización puede también sustituir la manera en que la discreción del funcionario permite lidiar con la complejidad de un conjunto de gobernantes y ciudadanos, que muchas veces tienen problemas para expresar lo que quieren.

“Si la automatización únicamente significa eliminar funcionarios intermedios y centralizar el poder, el Estado resultante sería ciertamente más rápido para actuar; pero también más elitista y lejano a la ciudadanía. Al igual que con las relaciones externas, donde la ventaja estratégica en el ejercicio del poder acarrea empoderar nuevos cuadros técnicos y alterar las lógicas de responsabilidad política, la centralización del poder puede significar un peor entendimiento del problema político, incluso si los gobernantes son bien intencionados y se preocupan del bienestar la ciudadanía.”

Cuando cae la cortina

Seguramente el lector ya se habrá dado cuenta de cuánto subestima este ensayo las ventajas de la automatización de las decisiones administrativas. Agilizar los trámites o hacer más expeditos el funcionamiento del gobierno tiene beneficios evidentes. Son tantos y tan claros estos beneficios que la automatización de las decisiones administrativas es algo que claramente seguirá implementándose y tampoco es mi intención plantear una oposición frontal. Antes bien, me contento con provocar cierto escepticismo en el lector, especialmente en dos ámbitos determinados.



En primer lugar, la automatización centraliza el poder político de una manera engañosa. Muchas veces los abogados hacemos referencia a fuentes del Derecho perdidas en la historia de Roma o la revolución francesa; otras veces los economistas utilizan supuestos como la racionalidad y el auto-interés. Estos cánones profesionales canalizan las decisiones administrativas, influyendo significativamente en la manera en que se gobierna a los ciudadanos. Es cierto que cuando las reglas son redactadas por abogados se entienden mejor, así como su implementación por economistas facilita que su resultado esperado se alcance con mayor precisión. Pero siempre hay que recordar que ese tecnicismo implica un riesgo. Invito a que lance la primera piedra aquel abogado o economista que nunca utilizó estratégicamente su lenguaje profesional, abusando de tecnicismos para limitar el debate y ganar una discusión. Ese mismo riesgo está detrás de la automatización. En el fondo, creo que el recurso a la aleatoriedad muchas veces esconde un turco mecánico; esconde un programador buscando limitar el debate político, intentando que nadie le cuestione las premisas de sus procesos automáticos. Descansar en la ciencia informática, así como antes lo hizo descansar en la ciencia jurídica o la económica, supone riesgos conocidos: desplazar la responsabilidad política y hacer más elitista nuestra democracia.

Enseguida, también me genera escepticismo la capacidad de los procesos automatizados para capturar la complejidad humana. La revolución industrial fue una manera de transformar la sociedad previa, estandarizando las relaciones de trabajo y rompiendo con todo lo que existía antes (Polanyi 1944). La revolución tecnológica pareciera seguir el mismo camino, estandarizando a la gente y sus preferencias. El poder administrativo que conocemos descansa en interacciones humanas, las que muchas veces se caricaturizan desde una visión kafkiana y negativa de la burocracia. Pero el burócrata no es un autómatas, como alguna vez nos quiso hacer creer el tristemente célebre Adolf Eichman. Ejecutar decisiones arbitrarias o inmorales es más difícil con un Estado-humano que con un Estado-máquina. En definitiva, sustituir al funcionario cambiará nuestra idea de Estado, de la misma manera que reemplazar al artesano por un obrero cambió las relaciones sociales hace un par de siglos. Nuevamente, sin embargo, es difícil saber si este reemplazo redundará en una mejor democracia. Romper el eslabón humano en el ejercicio del poder burocrático, rompe también con todas esas reacciones inesperadas que quizás no caben en un algoritmo. Al igual que la pelea por abrir espacios a la igualdad dentro del capitalismo, pareciera que sostener la democracia dentro de la sociedad de la información será la tarea diaria de quienes estudiamos al Estado y su burocracia. Para deleite de Camus, será finalmente la democracia esa piedra de Sísifo que nos toca empujar colina arriba.

**Diego Pardow es Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad de California Berkeley.*

REFERENCIAS

- Bostrom, Nick (2016): Superintelligence: Paths, dangers, strategies. Oxford: Oxford University Press.



- Caffentzis, George (1999): "The end of work or the renaissance of slavery", en *Common Sense*, Vol. 24, pp. 20-38.
- Dargent, Eduardo (2014): *Technocracy and democracy in Latin America. The experts running government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, Alberto (2005): *La fronda aristocrática en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Hayek, Friedrich (1945): "The use of knowledge in society", en *American Economic Review*, Vol. 35, No. 4, pp. 519-530.
- Poe, Edgar (1836): "Maelzel's Chess-Player", en *Southern Literary Messenger*, Vol. 2, pp. 318-326.
- Poulantzas, Nicos (1965): "Preliminaries to the study of the hegemony in the State", en *Marxism, law and the State*. Londres: Verso.
- Polanyi, Karl (1944): *La gran transformación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rose-Ackerman, Susan (1986): "Reforming public bureaucracy through economic incentives?" en *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 2, No. 1, pp. 131-161.
- Rifkin, Jeremy (1995): *The end of work*. Nueva York: Tarcher/Penguin.
- Silva, Patricio (2012): *In the name of reason: technocrats and politics in Chile*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Strawson, Peter (1974): "Freedom and resentment", en *Freedom and resentment and other essays*. Nueva York: Routledge.
- Weber, Max (1922): *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, James (1989): *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Nueva York: Basic Books.



3.COMENTARIO DE GUILLERMO LARRAÍN*

Diego Pardow nos plantea de manera culta una tensión fundamental en las democracias modernas: cómo hacer que el Estado funcione de manera impersonal sin por ello deshumanizarse. La utilización de la imagen del “turco mecánico” de Edgar Allan Poe es brillante, pues ilustra bien el problema: tras la aparente mecanicidad del jugador de ajedrez se esconde un ser humano. En las democracias modernas tras la aparente científicidad de ciertos aparatos del Estado finalmente hay seres humanos tomando decisiones. En el razonable esfuerzo por impersonalizar el poder quedará siempre la sospecha de una escondida intencionalidad política en la gestión del Estado. Esto es inevitable. En mi comentario quisiera prolongar el brillante análisis de Pardow al plantear este tema, para intentar esbozar una solución en un caso particular.

Parte del problema de las instituciones autónomas tiene que ver con que, al final de la cadena de mando, está la mujercilla o el hombrecillo de esos que toman decisiones. Esto se amplifica porque las leyes y reglas que rigen el proceso de toma de decisiones distan de ser construcciones sin relación con visiones del mundo, también muy humanas. Tras cualquier institucionalidad subyace una ideología, política, económica o religiosa.

Cuando una lluvia torrencial genera un alud o se cae una casa durante un terremoto, el afectado no eleva una queja contra la naturaleza. Es que la naturaleza es mecánica. Las leyes que la gobiernan están fuera del alcance humano. Lo único que uno puede hacer es cambiar de comportamiento: construir casas lejos de quebradas y con requerimientos estructurales antisísmicos.

Es lo que quisieran los diseñadores de instituciones autónomas: cambiar el comportamiento de los gestores de las instituciones y del público que se relaciona con ellas.

Pensemos en el “turco mecánico” por excelencia, el Banco Central. La justificación de su autonomía es el riesgo que se use la política monetaria para favorecer el ciclo político en cuyo caso una institución crucial dentro del Estado se orientaría a perseguir un fin particular y no el interés público. Como los votantes toman tiempo en darse cuenta del problema, no logran evitar el engaño. Su racionalidad individual y colectiva no es suficiente. La solución es la autonomía: el Banco Central debe ser un cuerpo técnico que mirando solo las leyes económicas tome decisiones técnicamente respaldadas.

El argumento es potente y la solución atractiva, pero hay un problema fundamental: las “leyes económicas” no son tales. El grado de controversia sobre el funcionamiento de la economía es tal que solo en esta disciplina es posible que reciban el Premio Nobel simultáneamente un académico que cree que los mercados son eficientes (Eugene Fama) y otro que dice lo contrario (Robert Shiller). Como señala Thomas Kuhn, en las revoluciones científicas un paradigma desplaza a otro, no conviven: uno de ellos prueba ser mejor o más verdadero. Sin embargo, en



economía coexisten paradigmas y, por lo tanto, al menos desde esta perspectiva, hay un riesgo de decepción ciudadana que es permanente. En las instituciones económicas, regularmente hay una sospecha que alguien mueve los brazos del turco mecánico. El riesgo de decepción es amplio y permanente.

La solución, sin embargo, no es necesariamente quitarle la autonomía, sino gestionar el riesgo. El problema no son los terremotos, sino cómo nos preparamos para enfrentarlos. Dado el espacio de que dispongo voy a centrar la discusión en el Banco Central.

El Banco Central es una entidad evidentemente necesaria en las economías modernas. Establezcamos eso como una premisa. ¿Cómo funciona mejor un Banco Central? Hay dos opciones. Si el Banco Central fuera dependiente del poder político, como muestra ampliamente la evidencia, hay un serio riesgo de que se instrumentalice con fines electorales. Si por el contrario es independiente, que es el antídoto contra la manipulación, el riesgo es que el Banco Central se desentienda de otros objetivos relevantes más allá de la inflación.

Hay alternativas para gestionar este riesgo. Una es distinguir tipos de independencia entre la de instrumentos y de objetivos (como en Gran Bretaña). Otra es incorporar dentro de la función objetivo del Banco Central elementos que le permitan sopesar otros aspectos de la economía como tradicionalmente se hace con la estabilidad financiera (como en Chile) o incluso incorporando un objetivo de desempleo (como en Estados Unidos) a la espera que el Banco pueda hacer un buen manejo del trade off de corto plazo con la inflación.

Por último, se pueden ampliar y profundizar los mecanismos de rendición de cuentas por las acciones que se tomen. Esto significa, retomando la idea de Pardow de la automatización, que el algoritmo que gestiona al turco mecánico puede ser discutido públicamente y eventualmente reformado. En efecto, un algoritmo no improvisa una lógica, sino que aplica una que ha sido definida ex ante. Dichos principios son “juicios humanos”, pero si el proceso mediante el cual éstos se adoptan es suficientemente transparente y participativo, el resultado no tiene por qué ser “deshumanizante”. Lo que uno busca es que el juicio de la máquina no obedezca caóticamente a la situación particular (lo que sería profundamente deshumanizante), sino a principios lógicos que pretenden proteger al individuo de decisiones caóticas, irracionales o inconsistentes (que protegen racionalmente los derechos de las personas).

Pero, además, la autonomía es reversible. Esto es importante no solo porque el estatus de la institución (y su burocracia) cambia si pierde la autonomía, sino sobre todo porque la economía paga costos derivados de una eventual reversión. Y es más costoso económicamente hablando revertir la autonomía que la dependencia. Esto sugiere que el Banco Central autónomo debe constantemente evaluar cómo corregir el cambiante déficit democrático que lo caracteriza.

**Guillermo Larraín es Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la U. de Chile y Doctor en Economía de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.*



4. COMENTARIO DE GABRIEL DOMENECH*

La creciente automatización de nuestras sociedades y, en particular, de los procesos a través de los cuales se elaboran las decisiones administrativas no tiene por qué redundar inexorablemente en una mayor calidad de éstas, en una mejor satisfacción de los intereses públicos. El profesor Pardow hace bien en mostrarse escéptico al respecto.

Este cambio tecnológico puede mejorar sin duda la capacidad de las organizaciones administrativas de tomar decisiones acertadas –o, dicho de otra manera, de prevenir el riesgo de que cometan errores–, en tanto en cuanto permite tener en cuenta mayores volúmenes de información, reducir exponencialmente el coste de procesarla, detectar más fácilmente en qué grado determinadas variables están correlacionadas con ciertos resultados, incrementar la consistencia de las decisiones y aumentar la transparencia de los criterios empleados para adoptarlas: los algoritmos, a diferencia de las personas, no mienten, de momento.

La capacidad de los agentes públicos, no obstante, es sólo uno de los factores de los que depende lo convenientes que sus decisiones son para el conjunto de los ciudadanos. Sus preferencias también importan, y mucho. De poco sirve ser muy capaz de acertar si se carece de los incentivos necesarios para ello. El problema es que los intereses de los individuos a los que otorgamos formidables potestades y recursos públicos no tienen por qué coincidir y, de hecho, normalmente no coinciden con los intereses generales. Esta discordancia engendra el riesgo de que se utilicen esos medios de manera arbitraria o desviada, en perjuicio de la ciudadanía. La gran misión del Derecho público en general y del Derecho administrativo en particular es, precisamente, la de articular los mecanismos que minimicen la suma de los dos riesgos referidos: el de que las autoridades cometan errores y el de que incurran en desviaciones. Se trata de dos objetivos frecuentemente contrapuestos: hay medidas que mejoran la capacidad decisoria de la organización estatal pero que minan sus incentivos para producir decisiones socialmente óptimas, y viceversa.

La automatización de las decisiones públicas no necesariamente va a mejorar los incentivos de los agentes que de manera directa o indirecta participan en su elaboración. Existe, antes bien, un serio peligro de que ocurra justamente lo contrario, en la medida en que ese fenómeno está provocando que aparezcan en el escenario estatal tipos de expertos y de actuaciones sustancialmente distintos de aquellos para los que fueron específicamente diseñados los instrumentos de prevención de abusos y desviaciones que todavía venimos empleando. Urge por ello revisar y, en su caso, remozar la «tecnología jurídica de control» de las decisiones públicas, con el objeto de hacer frente a los retos que representa dicha automatización. Conviene examinar, especialmente, si y en qué términos, en el contexto de un sistema democrático, cabe seguir utilizando aquellos mecanismos de control con el objeto de minimizar los dos referidos riesgos. Cuando menos hay que repensar y muy probablemente reconfigurar: la participación de los interesados en los procesos de decisión automatizados; los procedimientos de selección de los expertos que han de intervenir en ellos; la predeterminación legal de los criterios algorítmicos utilizados para decidir; el procedimiento a



través del cual se concretan dichos criterios; la revisión judicial de esos criterios y de las resoluciones dictadas en su aplicación; la transparencia de todos los elementos del proceso, etc.

En fin, los efectos y el valor de la automatización de los procesos decisorios en el ámbito público van a depender también de otros muchos factores, algunos de ellos exógenos, tales como, por ejemplo, el impacto que en el ámbito privado tendrá la revolución tecnológica que estamos considerando. Diego Pardow sugiere que “automatizar las decisiones administrativas [seguramente permitirá] hacer más rápido y eficiente al Estado, corrigiendo así su histórica desventaja frente a los mecanismos de mercado”. Sin embargo, no debe perderse de vista que las nuevas tecnologías informáticas también harán más rápidos y eficientes a los actores privados, eliminando muchos de los costes de transacción y las asimetrías informativas que, hasta hace bien poco, entorpecían sus interacciones y justificaban la intervención pública en incontables esferas de la vida social. Ya hemos podido ver, por ejemplo, como en muy poco tiempo las plataformas digitales de la llamada «economía colaborativa» han convertido en obsoleta, por prescindible, gran parte de la densa regulación a la que durante décadas han estado sometidas ciertas actividades económicas. No es ineluctable que nos aguarde un Leviatán todavía más omnipresente y poderoso. Lo único de lo que podemos estar razonablemente seguros es de que será diferente, y de que deberíamos revisar el papel y la configuración que conviene darle.

** Gabriel Doménech es Profesor de Derecho Administrativo de la U. de Valencia y Doctor en Derecho de la U. de Valencia*



5.COMENTARIO DE GABRIEL WEINTRAUB*

La automatización, el “machine learning”, y la inteligencia artificial están cambiando la producción de bienes y servicios a una velocidad que probablemente no se había visto desde la revolución industrial. El excelente artículo de Diego Pardow plantea los desafíos de estos cambios en el ámbito de los sistemas políticos. En particular, sin dejar de reconocer las ventajas de la automatización, el artículo refleja escepticismo hacia ella. Primero, sugiere que la automatización centraliza el poder político entregándole un poder desproporcionado a los técnicos del “big data”. Segundo, plantea que los procesos de automatización no son capaces de incorporar toda la complejidad humana.

Empiezo mi comentario sosteniendo que en principio concuerdo con varios de los puntos del artículo. Específicamente, el punto que los procesos de automatización no siempre serán capaces de incorporar toda la complejidad humana es evidente. Sin embargo, creo que para sacar conclusiones más contundentes es importante hilar más fino y no hablar de “la automatización”, sino que distinguir qué procesos estamos automatizando.

Comencemos con el ejemplo que el artículo aborda del nuevo sistema “automatizado” de educación escolar, en el cual las familias expresan sus preferencias de colegios. Por su parte, los colegios no pueden seleccionar alumnos; si enfrentan una demanda mayor a su capacidad deben aleatorizar para elegir. Finalmente, el gobierno busca una asignación de alumnos a colegios que tenga propiedades deseables, como por ejemplo que sea “estable”. Es decir, que no exista un par de alumnos que puedan intercambiar colegios y quedar más contentos simultáneamente. Estos inputs definen el problema de manera muy clara. Además, son totalmente ajenos a cualquier proceso de automatización. En estos casos, encontrar la solución con un proceso centralizado y automatizado cae de cajón. Pensar en resolver localmente y manualmente este problema parece una locura; seguramente resultaría en asignaciones de mala calidad donde grupos de alumnos estarían mejor si intercambiaran colegios. Por ejemplo, con miles de alumnos, una persona requeriría millones de cálculos para encontrar la asignación óptima. Un computador lo puede hacer en menos de un segundo.

En general, sistemas en los cuales se quieren asignar recursos y las preferencias de los actores están bien definidas se prestan naturalmente para soluciones computacionales automatizadas. Sin ir más lejos, así funciona el sistema de admisión universitario Chileno por décadas.

En contraste, pensemos en un problema de asignación de recursos complejo como decidir el presupuesto nacional. En este caso, a diferencia del caso de los colegios, extraer las preferencias de todos los agentes involucrados y compararlas puede ser más complicado. ¿Cómo compara el gobierno central el beneficio asociado al proyecto preferido de cierta región con el de otra? Aunque en ciertos casos esto se podría cuantificar, no es difícil imaginar escenarios en los cuales esto es complejo y el criterio humano y la negociación se hacen necesarios.



Ahora pensemos en otro ámbito un poco más controversial como decisiones de sentencia en el poder judicial. En el último tiempo, varios trabajos académicos han mostrado que algoritmos de “machine learning” producen en promedio mejores y más consistentes resultados que jueces humanos, en el sentido que las decisiones del algoritmo reducen las tasas de criminalidad sin aumentar las sentencias de cárcel. Dado esto, ¿dejaríamos que decisiones tan importantes como estas sean tomadas por máquinas? ¿Cuál es la diferencia de este caso con el anterior de admisión escolar? Una diferencia importante es que en este caso las preferencias no están claramente definidas porque existe incertidumbre en el evento más importante que determina la decisión de un juez: si deja libre a un criminal éste volverá el criminal a delinquir o no. El juez prefiere dejarlo libre si y solo si la respuesta a la pregunta anterior es negativa. Sin embargo, esto es incierto. Es aquí donde la intuición y el sentido común del juez pueden jugar un rol y donde quizás nos incomoda que una máquina “sin sentido común” tome la decisión. Mi impresión es que en estos casos las máquinas no tomarán el poder por completo, pero que dada la precisión que ya están mostrando, los jueces tomarán sus sugerencias y sólo se desviarán de estas si tienen una intuición fuerte para hacerlo.

En general, la automatización jugará un rol cada vez más preponderante en los sistemas políticos. Eso es imparable, como lo es en otros sectores. Sin embargo, creo que lo hará de manera progresiva, comenzando por los ámbitos “fáciles” como el sistema de admisión escolar, para luego ir encontrando formas de uso en ámbitos más complicados como los discutidos anteriormente, con diferentes grados de participación humana.

Por último, creo que el principal problema de política pública que se viene en el futuro no tan lejano es como volver a situar a las miles de personas que serán desplazadas del mercado laboral por máquinas en las próximas décadas. Pero como bien reconoce Diego Pardow eso debería ser tema de otro foro.

** Gabriel Weintraub es Profesor Asociado de la Escuela de Negocios de la U. de Stanford y Doctor en Ciencia de la Administración e Ingeniería de la U. de Stanford*



6. COMENTARIO DE ISABEL ANINAT*

Diego Pardow plantea su escepticismo frente a la automatización de las decisiones administrativas por dos grandes riesgos: la centralización del poder político y el minimizar las complejidades del comportamiento humano.

Una primera duda frente a su planteamiento es si todas las decisiones administrativas son igualmente complejas como para plantear dichos riesgos de manera tan extensa. Un ejemplo revelador: anualmente, sólo en materias de personal, se someten al examen preventivo de legalidad ante la Contraloría General de la República alrededor de 300.000 actos administrativos. Es cada vez más necesario, entonces, repensar el control ex ante para agilizar la gestión de los servicios y centrarse en la auditoría ex post (OECD 2016). Ante esta realidad, bienvenida sea la toma de razón electrónica para cierto tipo de actos administrativos.

Por otro lado, Pardow funda su escepticismo en el comportamiento estratégico de los ciudadanos ante el funcionamiento de sistemas predeterminados. Pero no se pregunta si la automatización de decisiones administrativas podría contribuir a disminuir los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad existentes. Quizás la automatización puede pensarse como una estrategia para disminuir espacios abiertos para la corrupción, el cohecho, y la captura. Por supuesto, como señala Pardow, al final siempre existirá un funcionario, más político o más técnico, detrás del sistema. Pero, y pensando especialmente a nivel de decisiones locales, la introducción de tecnologías en el derecho administrativo puede ser un aliado en reducir las malas prácticas. Por lo pronto, podría hacer más difícil el soborno (en la forma tradicionalmente conocida).

Pero, quizás, la pregunta más de fondo es cuánto logra el Estado hoy (sin automatización) captar la complejidad de los ciudadanos. Un caso ilustrativo es la experiencia de Nueva Zelanda (Mansell 2018). En 2009, frente a una crisis en la Agencia de Infancia, Juventud y Familia (el equivalente a nuestro SENAME), se decidió variar la estrategia recurrente de aumentar los recursos e intervención del servicio.

La nueva estrategia, en cambio, empezó por entender quiénes eran los niños, niñas y adolescentes en riesgo social, y qué pasaba con ellos más allá de su estadía en los centros. Cuáles eran sus antecedentes en materia de educación y salud, qué pasaba con sus hermanos y sus padres, y qué pasaba con ellos una vez que dejaban de recibir intervenciones particulares del servicio. El problema es que, como en Chile hoy, dicha información estaba fragmentada en distintos servicios o ministerios.

Por la manera de estructurarse orgánica y presupuestariamente, el Estado no había sido capaz de abordar la complejidad que implicaba una intervención efectiva para un niño de 6 años que



entraba al sistema. Por supuesto, ese niño accedía a diversos programas, subsidios y prestaciones a lo largo de su vida, pero todos eran aislados entre sí. El foco había estado en el mismo Estado y no en el ciudadano. A partir de esa experiencia, Nueva Zelanda dio un salto en la integración de registros administrativos. Ha sido un proceso lento y con distintas etapas, algunas especialmente desafiantes derivadas de la estructura del Estado.

Es interesante notar que, a diferencia de lo que argumenta Pardow, la incorporación del Big Data ha reducido la centralización. Lo que en un momento se vio como un riesgo, especialmente frente a la tentación de los ministerios de manejar una gran cantidad de información personalizada de los ciudadanos a los que entregan prestaciones, las estrategias más efectivas han sido aquellas en que la información se maneja a nivel descentralizado con participación de la sociedad civil. En el caso de Nueva Zelanda, han sido las ONGs y organizaciones sociales que entregan prestaciones quienes mejor saben cómo manejar y focalizar la información integrada a nivel local.

Ahora bien, en línea con lo argumentado por Pardow, uno de los riesgos que se han evidenciado en Nueva Zelanda es la creencia de que basta con la inteligencia artificial para que el Estado tome decisiones técnicamente correctas. Ello tiene riesgos desde el punto de vista de la privacidad y de la confianza que los ciudadanos tengan para entregar información a las distintas reparticiones del Estado. Por ejemplo, con la integración de los registros administrativos era posible identificar aquellos niños que estaban en riesgo social incluso antes de su nacimiento. Sin embargo, la estrategia frente a dichos casos debía ser muchísimo más sutil que una intervención directa que terminara por alejar a las futuras madres de los hospitales y de todo el sistema de intervención social por el temor de que les terminaran por quitar a sus hijos. Desafíos similares aparecieron con las políticas públicas para los Maorí.

La inteligencia artificial en casos como éstos, por tanto, no debe ser concebida en términos de automatización, sino de insumo para el diseño de políticas públicas más efectivas. Así concebida parece ser entonces que los principales temores de Pardow, centralización y ceguera frente a la complejidad, se minimizan. Y por el contrario se gana en poder responder efectivamente preguntas tan simples como cuál es el problema a resolver, a quién se quiere llegar, a quién se está llegando, y cuáles son los efectos que están teniendo las políticas públicas.

** Isabel Aninat es Investigadora del Centro de Estudios Públicos y Máster en Derecho de la U. de Columbia.*



7. COMENTARIO DE UMUT AYDIN*

Diego Pardow explora las consecuencias de la automatización de decisiones administrativas en su artículo “El turco mecánico: Democracia, tecnocracia y automatización de las decisiones administrativas” para este número de Intersecciones. Expone persuasivamente los motivos para ser escéptico de tal automatización. Sus razones son tres, si resumo correctamente la esencia de sus argumentos. Primero, que la automatización de las decisiones administrativas cambia la forma en que los ciudadanos entienden el Estado y se relacionan con él, porque la asignación de responsabilidad (culpa o crédito) de las decisiones administrativas se vuelve mucho más difícil con la automatización. En segundo lugar, con la automatización de toma de decisiones se aumenta la distancia entre el foco de las decisiones públicas y la ciudadanía, y el debate se enmarca en términos técnicos, que no son fácilmente accesibles para el público, y, por estas razones, la automatización puede perjudicar la democracia. Finalmente, la automatización elimina el “toque humano” en las decisiones administrativas: un algoritmo no puede comprender y responder a la complejidad humana de manera satisfactoria.

Pardow reconoce que la automatización de la toma de decisiones administrativas tiene muchas ventajas, pero explora las ventajas brevemente dado que el énfasis del ensayo está en las desventajas. En este comentario breve, expondré un argumento importante a favor de la automatización que el autor no analiza en profundidad, que es que la automatización puede ayudar a aislar la toma de decisiones administrativas de la influencia de intereses especiales.

Cuando la toma de decisiones sobre temas administrativos recae en burócratas, especialmente aquellos en terreno que se encuentran más cercanos a los sujetos de sus decisiones, existe el riesgo de que decidan, no en base a intereses públicos, sino en base a intereses especiales, por ejemplo, de aquellos sectores que tienen la responsabilidad de regular y monitorear, aquellos con quienes tienen vínculos familiares, o incluso sus propios intereses. La centralización y el aislamiento de las decisiones administrativas pueden proteger las decisiones públicas de la influencia de tales intereses especiales. Al automatizar dichas decisiones se niega el acceso de intereses especiales al proceso de toma de decisiones, y, por otra parte, la centralización permite que múltiples intereses entren en conflicto en un nivel más concentrado, lo que, en cierto sentido, permitiría una mayor pluralidad de voces en el proceso de toma de decisiones. Estos han sido argumentos clave en los estados modernos para aislar las agencias reguladoras y los bancos centrales de los políticos electos y otros actores con intereses especiales.

Se puede plantear dos objeciones al argumento de que la centralización y la automatización protegen las decisiones administrativas de la influencia de intereses especiales. En primer lugar, el argumento de que la centralización pone en debate múltiples intereses y, por lo tanto, asegura una toma de decisiones más pluralista, no impide que los actores con más recursos tengan más influencia en las decisiones públicas. Por ejemplo, la centralización de la decisión



sobre un proyecto minero con impactos ambientales permite que múltiples intereses sean debatidos y enfrentados entre ellos, los de las compañías mineras, los de las organizaciones no gubernamentales y actores similares. Pero la centralización de esa decisión no garantiza que los actores con más recursos financieros no tengan una influencia desproporcionada en la decisión final. Es decir, en la lucha de múltiples intereses públicos y especiales, los intereses especiales aún podrían ganar porque disponen de mayores recursos que pueden influir en la decisión.

En segundo lugar, el argumento de que la tecnocratización o automatización aísla el proceso de toma de decisiones de intereses especiales también puede cuestionarse sobre la base de que la tecnocracia o los algoritmos no son neutrales, que se basan en ideologías o ideas sobre cómo funciona el mundo y cómo debería funcionar. Pardow llama la atención sobre este tema en el caso chileno, donde abogados y economistas, aparentemente neutrales, que en el pasado habían sido fuentes de decisiones administrativas, no eran para nada neutrales. Del mismo modo, las máquinas y los algoritmos no serían neutrales; son diseñados y operados por humanos que tienen ideas sobre cómo debería funcionar el mundo, por ejemplo, si los mercados o la política deberían decidir cuestiones cruciales sobre el bienestar de las personas.

Se deduce de esta discusión que la tecnocratización, automatización o centralización no son garantías claras y automáticas contra el impacto de intereses especiales en la toma de decisiones públicas. No obstante, es importante reconocer en los debates públicos que el aislamiento de intereses especiales es un argumento fuerte a favor de la centralización y la automatización, además de otras ventajas como la eficiencia administrativa mencionada por Pardow. En última instancia, la decisión de centralizar y/o automatizar las decisiones administrativas en ciertas áreas debe tomarse democráticamente, a través de un debate público informado sobre las ventajas y desventajas de cada opción.

** Umut Aydin es Profesora del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctora en Ciencia Política de la U. de Washington.*



8. COMENTARIO DE MAURICIO OLAVARRÍA*

El tema central del ensayo es la “automatización de las decisiones administrativas” y las consecuencias negativas que esto generaría para el bienestar ciudadano. Una precisión acerca de que se entiende por “automatización de las decisiones administrativas” habría sido deseable.

Desde el punto de vista de la teoría de decisiones se pueden distinguir decisiones programadas o rutinarias y decisiones no programadas. Las primeras hacen referencia a situaciones que están previstas en el trabajo diario de las organizaciones (públicas o privadas), y que son aplicadas por funcionarios operativos, como puede ser la selección de alumnos a la universidad, pues los criterios de selección ya han sido establecidos en el diseño del programa, que recoge las consideraciones acerca de cómo resolver las necesidades de distintos tipos de ciudadanos. Sobre aspectos novedosos o no previstos se aplican decisiones no programadas, que son esencialmente políticas, pues implica definir qué juicios, valores y consideraciones se tendrán a la vista para resolver el asunto.

Este modo de actuación busca imprimirle eficacia y eficiencia a la acción de las organizaciones y al Estado, pues si las autoridades superiores deben inmiscuirse en las cuestiones de rutina, el Estado no podría atender las demandas del conjunto de ciudadanos. Autoridades políticas que deben decidir sobre cuestiones no previstas, tecnócratas que diseñan los procedimientos de actuaciones de la administración pública y funcionarios operativos, no son autómatas, sino personas que aplican una racionalidad, basada en el conocimiento disponible, con la finalidad de resolver con efectividad las aspiraciones ciudadanas. En cada caso y nivel hay un raciocinio de quien debe implementar la acción.

Sin perjuicio de ese encuadre conceptual, lo que ocurre, con una frecuencia superior a la que sería deseable, es que hay racionalidades encontradas, intrincadas reglas redactadas por abogados, dificultades en las comunicaciones, falta de competencias e intereses no declarados que pueden llevar a que la implementación de las decisiones alcance resultados no deseados.

La tecnocracia es entendida como la aplicación del avance del conocimiento científico y técnico a la actuación de las organizaciones (públicas y privadas), con la finalidad que estas actúen racionalmente y logren eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus fines. El apoyo del conocimiento experto disponible a un momento determinado para las decisiones políticas es de antigua data. Los líderes de los antiguos imperios se apoyaban en quienes disponían de ese conocimiento para tomar decisiones, es decir en sumos sacerdotes, mandarines y similares.

En el caso chileno, hay evidencia de influencia de conocimiento experto o tecnócrata, como lo llamamos hoy, hacia la década de 1850. Asimismo, hay registros que dan cuenta que la



expresión tecnocracia comenzó a usarse hacia fines del siglo XIX en Estados Unidos y que hacia fines de la década de 1910 ya se estaba expandiendo rápidamente. Los tecnócratas son aquellos que aplican el conocimiento experto de alguna disciplina para la solución de un cierto problema sobre el cual se ha decidido intervenir. Así, los tecnócratas se ubican en variados campos, como la economía, la gestión pública, la salud, la agricultura, la educación, por nombrar algunos.

A fines de la década de 1990 surgió el concepto de valor público, que se ha ido expandiendo y precisando desde entonces. Hace referencia a la satisfacción de aspiraciones ciudadanas a través de acciones emprendidas por el Estado, que se dan fuera del mercado. El avance del concepto también ha ido generando mecanismos para identificar el valor que aportan las intervenciones al bienestar ciudadano, como el análisis de política pública, el análisis costo-beneficio y las evaluaciones de impacto de los programas públicos. Junto con ello, han ido surgiendo mecanismos y herramientas que permiten no solo apoyar el proceso de planificación, diseño e implementación de esos programas, sino que también identificar el aporte de los distintos actores involucrados en el proceso, como el marco lógico y el cuadro integral de mando.

En una democracia representativa los gobernantes buscan interpretar las aspiraciones de la mayoría ciudadana y a ello tratan, al menos declaradamente, de orientar el aparato administrativo del Estado. Aunque la literatura da cuenta de que con cierta frecuencia los intereses ciudadanos quedan en segundo plano, en los tiempos que corren los ciudadanos han ido imponiendo mayores mecanismos y adquiriendo mayor conciencia y cultura de control sobre los gobernantes.

** Mauricio Olavarría es Director del Centro de Estudios de Gobierno de la U. de Santiago de Chile y Doctor en Políticas Públicas de la U. de Maryland.*



9. RESPUESTA FINAL POR DIEGO PARDOW*

En este breve espacio intentaré hacerme cargo de los comentarios, en el mismo orden con que los fui recibiendo. Al final incluiré algunas líneas que, en mi opinión, resumen un par de aspectos donde todos pareceríamos estar de acuerdo.

Comenzaré por el comentario de Gabriel Weintraub. Resulta paradójico que centre su comentario en la posibilidad de reemplazar al “juez humano” por un “juez automática”. Al final del día, esa es precisamente la metáfora del célebre proceso kafkiano, un proceso donde la humanidad de la justicia se va perdiendo en un laberinto de funcionarios y expedientes, hasta que finalmente desgasta la moralidad acusado. Desde esta perspectiva, es interesante la distinción de Weintraub entre preferencias vagas y preferencias definidas. La automatización resultaría menos problemática cuando la sociedad tiene claro lo que quiere, como sería el caso de la selección escolar. Al contrario, encarcelar a un persona involucraría una colección de tantos intereses sobrepuestos y contrapuestos, que preferiríamos delegar esa decisión en un humano. Como lo recoge Isaac Asimov en su primera ley de la robótica, hay algo irreductiblemente humano en castigar y causar daño a otro ser humano. Recuerdo que cuando decidí ser abogado, mi abuelo me llevó a conocer una estatua que está situada justo afuera de la Corte de Apelaciones de Valparaiso. A diferencia de muchas otras representaciones de Themis, en este caso la musa de la justicia aparece con el velo descubierto, la balanza debajo del brazo izquierdo y la espada de la mano derecha con la guardia abajo, prácticamente indefensa. Siempre me ha parecido que esa estatua refleja mucho mejor el ideal de un juez criminal. Se trata de alguien que, antes que nada, intenta comprender la humanidad detrás del crimen.

Un argumento similar es recogido en el comentario de Mauricio Olavarría. En lugar de distinguir en atención a la definición de las preferencias, sin embargo, Olavarría distingue entre decisiones rutinarias y especiales, proponiendo que las primeras resultan más sencillas de automatizar. Lo curioso de este enfoque es que incluso castigar a quienes cometen crímenes, un aspecto que en el párrafo anterior era presentado como irreductiblemente humano, parece volverse rutinario por obra y gracia de la repetición. Cualquiera que haya presenciado una audiencia de control de detención en un tribunal chileno, sabe perfectamente que los jueces hacen bien pocos esfuerzos por entender el problema humano detrás del crimen, sino que más bien intentan aprovechar el tiempo y realizar la mayor cantidad de audiencias posibles. Como en una línea de producción, los presuntos criminales van pasando mientras el tribunal realiza preguntas estándar y aplica también castigos estándar. Así las cosas, y si se trata simplemente de repetir situaciones estándar, ¿qué ventajas ofrece un humano? El comentarista plantea que podríamos reservar la intervención humana respecto de aquellos problemas que sean lo



suficientemente complejos o especiales. Pero entonces resulta que la distinción en atención a la definición de las preferencias tampoco es tan distinta de la distinción en atención a la repetitividad del problema. Al igual que en el caso anterior, respecto de los problemas repetitivos la sociedad sabría razonablemente bien qué es lo que quiere. El autómata abordaría así la ejecución de estas decisiones sencillas, definidas y repetitivas, mientras el humano se encarga de los aspectos complejos, indefinidos y singulares.

En el fondo, tanto Weintraub como Olavarría sostienen sus comentarios en una distinción entre ejecutar decisiones previas y adoptar decisiones nuevas. El escepticismo de mi ensayo, incluso respecto de automatizar la ejecución de decisiones administrativas previas, es que ello lleva implícito un sesgo social. En nuestra sociedad los pobres son muchos más numerosos y tienen muchos más problemas que resolver, por lo que son sus problemas los que se vuelven repetitivos, los que se estandarizan y se simplifican. Por ello, solamente habría un Estado humano para aquellos que puedan pagarlo. En todo caso, también es cierto que este sesgo está presente hoy en día, sin importar si trata de procesos automáticos o humanos. Siguiendo con el ejemplo de los juicios criminales, las audiencias del “Caso Penta” que muchos seguimos por televisión, tienen pocas similitudes con las miles de audiencias por casos de micro-tráfico de drogas que se realizan todos los días. Pareciera así que la estandarización de los problemas humanos es algo que viene de la mano con la sociedad moderna, y que el escepticismo contra la automatización es en realidad un escepticismo contra la modernidad.

De hecho, esta visión romántica de un Estado humano, sensible a la complejidad y al alcance de todos, es ciertamente una debilidad de mi ensayo que todos los comentaristas apuntaron, pero principalmente Isabel Aninat y Umut Aydin. La primera, sobre la base de la incapacidad del Estado humano para procesar información y comprender adecuadamente los problemas sociales que está llamado a resolver. La segunda, sobre la base de la capacidad de los intereses particulares para capturar a la burocracia. Ambas apuntan a un aspecto clave. Efectivamente, si adoptamos una perspectiva más pesimista, caracterizando al Estado como una organización que difícilmente entiende a sus ciudadanos y actúa de manera parcial, los riesgos de la automatización parecen ser menos importantes. Nuestra capacidad para querer un cambio, lógicamente depende de la valoración que tengamos sobre el status quo. Por ejemplo, si miramos lo que hace el Estado en materia de cuidado de menores en riesgo social, nuestra disposición para introducir nuevas maneras de hacer las cosas es claramente mayor que en otras áreas. El reemplazo del Estado humano, aparece así como una consecuencia lógica de su incapacidad para cumplir la misión fundamental de mejorar la vida de los ciudadanos.

Estas diferencias en la valoración del Estado son expresadas también por Gabriel Domenech, quien dibuja una ilustrativa dicotomía entre la precisión en los resultados y la democracia en los procesos. En la mayor parte de los casos, resulta difícil conseguir precisión y democracia al mismo tiempo. Por esta razón, reservamos la democracia para un grupo restringido de decisiones administrativas, aquellas donde podemos darnos el lujo de detenernos y reflexionar sobre lo que estamos haciendo. Pareciera entonces que la humanidad viene asociada a la democracia, mientras que la automatización se asocia con el autoritarismo. Este pareciera ser un principio de consenso entre los distintos participantes de este debate. Los riesgos de la automatización de las decisiones administrativas son, en definitiva, los riesgos tradicionales del



autoritarismo. La centralización del poder y la pérdida de contacto con la ciudadanía distan mucho de ser problemas nuevos.

Quizás el comentario que sintetiza con mayor claridad esta conclusión colectiva sea el de Guillermo Larraín. Las instituciones cumplen una función similar a la de un edificio, donde recibimos y damos cobijo a nuestra sociedad. Pero construir estas instituciones negando las características de la sociedad moderna, sería como construir en Chile un edificio asumiendo que los terremotos no existen. La automatización de nuestros procesos es necesaria para lidiar con los problemas sociales de hoy en día, pero al utilizarla deshumanizamos el Estado y erosionamos su legitimidad institucional. En las propias palabras del comentarista, no se trata de resistir la automatización de las decisiones administrativas, sino de reconocer su déficit democrático y tenerlo en constante escrutinio.

** Diego Pardow es Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad de California Berkeley.*