

Enpath

POLICY BRIEF · INVESTIGACIÓN

Guía ejecutiva de inteligencia artificial para ministros

Noviembre de 2024

Organización independiente dedicada a promover un uso responsable de la inteligencia artificial en las decisiones públicas y organizacionales. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.

Usted no necesita entender redes neuronales. Necesita saber qué preguntar, qué exigir y qué firmar — y qué no. Esta guía condensa un año de investigación de Enpath en el formato del despacho: siete preguntas, cinco trampas, un tablero de seis casillas.

Actualización.

Actualizado el: 18/07/2026. Esta sección resume acontecimientos posteriores a la fecha original de publicación y no forma parte del análisis histórico original.

- La política nacional de IA de Colombia (CONPES 4144) fue aprobada en febrero de 2025; sus instrumentos dan soporte oficial a varias exigencias de esta guía (institucionalidad, talento, gobernanza).
- En Brasil, el Senado aprobó el proyecto de ley de IA en diciembre de 2024, confirmando la dirección regulatoria regional que esta guía anticipaba a los despachos.

Resumen ejecutivo.

Esta guía existe porque las decisiones importantes sobre inteligencia artificial en un ministerio no son técnicas: son las de siempre — presupuesto, riesgo, personal, contratos, responsabilidad política — aplicadas a un objeto nuevo que llega envuelto en promesas. Quien decide no necesita saber cómo funciona un modelo; necesita impedir que la conversación técnica sustituya a las preguntas de gobierno.

El formato es deliberado: **siete preguntas** que todo proyecto debe responder antes de aprobarse (figura 1), **cinco trampas** que explican la mayoría de los fracasos documentados, **tres reglas de firma** y **un tablero trimestral de seis casillas** (figura 2). Cada elemento remite a un informe de la serie 2024 de Enpath donde está el desarrollo completo y la evidencia; esta guía es la puerta, no la casa.

El contexto de cierre de 2024 hace la guía urgente: el reglamento europeo ya está en vigor y moldea la oferta global; Estados Unidos publicó su guía federal de compra de IA (octubre) y cumple en diciembre el plazo de salvaguardas mínimas; Brasil está por votar su ley; la Corte Constitucional colombiana ya fijó las primeras reglas (T-323) y la SIC las primeras obligaciones de datos; y la política nacional colombiana está en elaboración. Los proyectos que lleguen a su despacho en 2025 se firmarán en ese tablero — no en el vacío.

Hallazgos principales.

1. **Los fracasos de IA pública son fracasos de gestión ordinaria.** El catálogo de fallas internacionales (informe de junio) no contiene errores exóticos: contiene proyectos sin problema definido, contratos sin cláusulas, supervisión sin personal y responsables sin nombre. Todo lo que un despacho ya sabe exigir, aplicado a tiempo, habría evitado la mayoría.
2. **La pregunta más rentable es la primera.** "¿Qué problema resuelve?" — formulada antes de ver la demostración — filtra más proyectos malos que cualquier comité técnico posterior. La evidencia de la serie: los proyectos que empiezan por la herramienta terminan buscando el problema (y encontrándolo en la población equivocada).
3. **La supervisión humana es un rubro presupuestal, no una frase.** Un sistema de mil casos diarios con revisión completa exige decenas de revisores (informe de septiembre). Si el proyecto declara supervisión y no incluye la planta, el despacho está aprobando una ficción con su firma.
4. **El contrato es su única ley, y es suficiente si se escribe bien.** Sin ley nacional de IA, las diez cláusulas mínimas (informe de agosto) son la diferencia entre gobernar el sistema y alquilarle la función pública al proveedor.
5. **El costo político del error no se distribuye como el operativo.** El proveedor pierde un contrato; el ministro responde ante el Congreso, los medios y los jueces. Esa asimetría — documentada en cada caso del catálogo— justifica que las exigencias de esta guía sean del despacho, no delegables al equipo técnico.

Por qué importa.

En los próximos dos años, la mayoría de los ministerios de la región aprobará o renovará al menos un sistema de decisión asistida — por iniciativa propia, oferta de proveedores o presión de modernización. La decisión que esta guía apoya es la del punto de control: **qué debe estar demostrado antes de la firma**. El momento del despacho es el único en que la exigencia cuesta poco; después de firmar, cada corrección se negocia contra un contrato.

Antecedentes.

Esta guía destila la serie de investigación 2024 de Enpath: la definición y los siete principios (enero), la matriz de delegación y la supervisión (febrero, septiembre), los modelos internacionales (marzo), los datos (mayo), el catálogo de fallas (junio), la línea de base colombiana (julio), la compra pública (agosto) y el marco de confianza (octubre). Las afirmaciones no repiten aquí sus fuentes; cada sección remite al informe correspondiente, donde están la evidencia y las referencias completas.

Lo mínimo que hay que entender.

Cuatro afirmaciones bastan para presidir cualquier reunión del tema:

- **Un sistema de IA infiere; no sabe.** Produce la salida más probable según sus datos; será fluido y convincente también cuando esté equivocado. La fluidez no es fiabilidad — la regla que el caso de las citas judiciales inventadas enseñó a los abogados (junio).
- **Sus datos son su techo.** Ningún sistema es mejor que los registros con que se construyó y opera; datos malos, sesgados o ajenos definen el resultado más que el algoritmo (mayo).
- **El sistema no responde; alguien responde.** "Lo decidió el sistema" no existe en derecho público. Antes del despliegue hay un nombre y un cargo, o no hay despliegue (enero, T-323).
- **Todo se degrada.** El desempeño del día de la demostración no es el del año dos: la realidad cambia, el modelo deriva, el proveedor actualiza. Sin monitoreo pactado, usted opera a ciegas un sistema distinto del que aprobó (agosto, septiembre).

Las siete preguntas.

Las siete preguntas antes de aprobar un proyecto de IA	
1 · ¿Qué problema resuelve?	Si la respuesta empieza por la tecnología y no por el problema, devuelva el proyecto.
2 · ¿Qué decisión toca y a quién afecta?	Derechos en juego y reversibilidad del error definen el nivel de exigencia (matriz de delegación).
3 · ¿Con qué datos, y son nuestros?	Calidad medida, base legal clara y propiedad pactada — o el proyecto nace hipotecado.
4 · ¿Quién revisa y con qué tiempo?	Supervisión con dotación presupuestada; «una persona válida» sin planta es ficción.
5 · ¿Qué dice el contrato?	Documentación, auditoría, datos, salida: las diez cláusulas mínimas, o no se firma.
6 · ¿Cómo sabremos si funciona?	Línea de base hoy, métricas pactadas, informe trimestral público.
7 · ¿Quién responde con nombre y cargo?	Un dueño institucional que sobreviva al contratista y al ciclo político.

Fuente: Enpath. Cada pregunta remite a un informe de la serie 2024 donde se desarrolla en detalle.

Figura 1. Las siete preguntas del despacho. Fuente: Enpath.

La mecánica de uso importa tanto como la lista: **las preguntas se responden por escrito, antes de la demostración, y las respuestas quedan en el expediente del proyecto.** La demostración —siempre impresionante— se agenda después, si las respuestas lo ameritan. El orden protege el juicio: la evidencia sobre sesgo de automatización (febrero) aplica también a los despachos.

Las cinco trampas.

1. **La demo deslumbrante.** Se evalúa el caso preparado por el proveedor, no el caso difícil de su entidad. *Defensa:* exija la prueba sobre sus datos y sus casos atípicos, con métricas pactadas antes.
2. **El piloto eterno.** Empieza gratis, escala sin competencia y se vuelve irremplazable sin que nadie haya decidido adoptarlo. *Defensa:* todo piloto nace con fecha de fin y criterios de evaluación firmados (agosto).
3. **"La IA lo decide" (la responsabilidad evaporada).** El lenguaje del proyecto desplaza la agencia al sistema; cuando falle, nadie habrá decidido nada. *Defensa:* pregunta 7; y corrija el lenguaje en cada documento: el sistema recomienda, la entidad decide.
4. **El proveedor único de facto.** Sin datos exportables ni documentación, la renovación no se negocia: se acata. *Defensa:* cláusulas de portabilidad y salida antes de la primera firma, no en la renovación (agosto).
5. **El proyecto huérfano.** Nace del entusiasmo de un asesor o del presupuesto de fin de año; no tiene dueño de línea, ni operación prevista, ni deudo cuando falla. *Defensa:* si ningún viceministro o director lo reclama como propio —con su presupuesto y su firma—, no existe.

Las tres reglas de firma.

- **No firme lo que no tenga las siete respuestas escritas.** La presión de calendario es el instrumento clásico para saltárselas; un proyecto que no resiste tres semanas de preguntas no resistirá tres años de operación.
- **No firme sistemas que decidan sobre derechos sin decisión humana** (la lista indelegable de febrero: derechos fundamentales, sanciones, fuerza, decisiones judiciales de fondo, casos atípicos, responsabilidad). Ese límite es hoy, además, doctrina constitucional colombiana.
- **No firme contratos sin las diez cláusulas** (agosto). Si el proveedor "no puede" aceptar documentación, auditoría o salida, le está diciendo quién gobernará el sistema. Créale — y no firme.

El tablero.

El tablero del ministro · Seis casillas, una página, cada trimestre



Fuente: Enpath. Si alguna casilla no puede llenarse, esa es la primera instrucción del trimestre.

Figura 2. El tablero trimestral. Fuente: Enpath.

Seis casillas, una página, cada trimestre: sistemas en operación (lista pública), casos procesados y porcentaje derivado a personas, tasa de aceptación de recomendaciones, impugnaciones y su resolución en plazo, incidentes y sus informes, y fecha de la próxima auditoría externa. Dos reglas de lectura: **la casilla que no puede llenarse es la instrucción del trimestre** (si nadie sabe cuántos sistemas hay, esa es la tarea); y **la tasa de aceptación cercana al 100 % no es una buena noticia** — es la señal de que su entidad firma lo que el sistema dice (febrero).

Colombia.

El despacho colombiano opera desde 2024 con tres referencias obligatorias: la **sentencia T-323 de 2024** (la IA no sustituye el razonamiento del decisor; transparencia y responsabilidad exigibles), la **Circular 002 de 2024 de la SIC** (datos personales en sistemas de IA) y la **política nacional en elaboración**, cuyo borrador el Gobierno somete a comentarios. Tres implicaciones prácticas: los estándares de esta guía ya no son recomendaciones de consultor —son la dirección de la jurisprudencia y la regulación—; el periodo de comentarios del CONPES es la ventana para que los ministerios pidan lo que necesitan (institucionalidad, talento, reglas de compra) y no solo reciban metas; y el inventario de sistemas del propio ministerio (julio) es la tarea que ningún despacho puede delegar al futuro: es la casilla uno del tablero.

América Latina.

La guía viaja sin traducción: las siete preguntas y las cinco trampas describen proyectos de Bogotá, Lima, Santiago o Ciudad de México indistintamente — el catálogo regional de fallas (Salta, Alerta Niñez, Buenos Aires) está hecho de proyectos que no habrían sobrevivido a la pregunta 1 ni a la 2. La

diferencia nacional relevante para un despacho es el contexto normativo: Brasil se acerca a una ley integral (votación del PL 2338 esperada al cierre); Chile tramita la suya; Perú reglamenta su ley marco; Colombia opera por jurisprudencia y circulares. En todos los casos, la conclusión ejecutiva es la misma: **las reglas llegarán durante la vida de los contratos que usted firme este año** — firme contratos que ya las cumplan.

Comparación internacional.

Para un despacho, la comparación útil es de instrumentos ejecutivos, no de leyes: el **memorando M-24-10** estadounidense es la versión gubernamental de esta guía (responsable por agencia, inventario público, salvaguardas con plazo — diciembre de 2024 es su primera prueba); el **M-24-18** (octubre de 2024) es la versión federal de las reglas de compra; y la **Directiva canadiense** demuestra desde 2019 que la exigencia graduada por impacto funciona por vía administrativa. Ninguno requirió ley. Un ministerio colombiano puede adoptar sus equivalentes por resolución — mañana.

Oportunidades.

- **El primer ministerio con tablero publicado define el estándar nacional** y cosecha la señal de confianza (octubre) a costo mínimo.
- **El periodo de comentarios del CONPES** es la ocasión de convertir necesidades del despacho en instrumentos de política — la ventana se cierra al aprobarse el documento.
- **La demanda exigente mejora la oferta:** ministerios que preguntan lo mismo obligan a los proveedores a llegar con las respuestas preparadas; el costo de transacción baja para todos (agosto).
- **El aliado de control:** invitar a la Contraloría al diseño del tablero convierte al auditor futuro en asesor presente (octubre).

Riesgos.

- **La delegación total del tema al equipo técnico.** Las siete preguntas son de gobierno; delegarlas equivale a que el despacho firme lo que no gobernó. El riesgo simétrico — microgestionar la técnica— no existe en la práctica: nadie lo intenta.
- **El calendario político como argumento técnico.** "Debe estar listo antes de [el evento]" es la causa raíz de más fracasos del catálogo que cualquier limitación de los modelos.
- **La guía como trámite.** Siete respuestas escritas por el proveedor y firmadas sin leer reproducen el problema con papeleo adicional. Las respuestas las escribe la entidad; el proveedor aporta evidencia.
- **El péndulo.** Un despacho quemado por un mal proyecto tiende a prohibirlo todo — y a pagar el costo simétrico en servicios que no mejoran. La matriz de febrero existe para decidir caso a caso, no en bloque.

Perspectivas.

Lo que un despacho debe tener en el radar para 2025, con la información de noviembre de 2024: la aprobación de la política nacional colombiana y sus instrumentos; los lineamientos de la Rama Judicial (post T-323); la ley brasileña y el efecto regional de sus estándares; la aplicación escalonada del reglamento europeo sobre la oferta de los proveedores; y el resultado del experimento estadounidense de diciembre (cuántas agencias demuestran sus salvaguardas). La versión 2025 de esta guía incorporará lo que ese año enseñe; el informe de diciembre de esta serie cierra el balance del primer año completo.

Recomendaciones.

Para implantar la guía en un ministerio, en este orden y sin presupuesto adicional:

1. **Adopte las siete preguntas por resolución** como requisito de todo proyecto con componentes de decisión automatizada, con las respuestas en el expediente.
2. **Ordene el inventario de sistemas de su sector** con plazo de 90 días y publíquelo (casilla 1 del tablero).
3. **Designa el dueño institucional** de cada sistema en operación y el responsable de IA del ministerio (pregunta 7, a escala).
4. **Instale el tablero trimestral** y llévelo al comité directivo — la primera edición mostrará casillas vacías; esa es su agenda.
5. **Congele todo piloto sin fecha de fin** y déles una: evaluación con criterios pactados o cierre.
6. **Lleve sus diez cláusulas a la próxima compra** y comparta el pliego resultante con sus pares: la estandarización regional empieza por imitación.

Metodología.

Guía ejecutiva elaborada con corte al 30 de noviembre de 2024. Sintetiza los diez informes previos de la serie Enpath 2024, cuyas fuentes y evidencia no se repiten aquí; las referencias listadas son las específicamente citadas en esta guía. El formato prescriptivo es deliberado y sus límites también: cada regla admite excepciones justificadas por escrito — la guía exige el escrito, no la infalibilidad.

Limitaciones. Una guía ejecutiva simplifica; los umbrales y listas de esta edición reflejan la evidencia disponible a 2024 y se revisarán anualmente. Su eficacia depende de una condición que ningún documento garantiza: que el despacho la use antes de firmar, no después.

Referencias.

1. Corte Constitucional de Colombia (2024). *Sentencia T-323 de 2024*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

2. Enpath (2024). *Serie de investigación 2024* (enero–octubre: definición y principios; supervisión humana; gobernanza comparada; evidencia; datos; riesgos; línea de base colombiana; compra pública; diseño de supervisión; confianza). Carpetas 01–10 de esta biblioteca.
3. Gobierno de Canadá (2019, act. 2023). *Directive on Automated Decision-Making*. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592>
4. OMB (2024). *Memorandum M-24-10* (marzo) y *Memorandum M-24-18: Advancing the Responsible Acquisition of AI in Government* (octubre). <https://www.whitehouse.gov/omb/>
5. Superintendencia de Industria y Comercio (2024). *Circular Externa 002 de 2024*. <https://www.sic.gov.co/>
6. Unión Europea (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>

Enpath · Investigación aplicada para decisiones públicas basadas en evidencia. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.