

INFORME DE RELATORÍA

Área temática: Innovación, inteligencia artificial y su aplicación a las políticas públicas

Coordinador: Fernando Filgueiras. Profesor. Universidad Federal de Goiás. Brasil

1. Introducción

El área temática ***Innovación, la inteligencia artificial y su uso en las políticas públicas*** es una nueva área dentro del Congreso Internacional del CLAD, que surge como convergencia de innovaciones y cambios en los procesos y el conocimiento de la gestión pública con la aparición de tecnologías digitales disruptivas asociadas con el uso de inteligencia artificial.

Este es un tema de interés emergente dentro del CLAD, que presenta diferentes desafíos para los gobiernos de América Latina, conforme la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial, aprobada en el Congreso CLAD de 2023. Entre estos desafíos, primero podemos resaltar el desarrollo de la infraestructura de datos abiertos, para que los gobiernos puedan ampliar su capacidad de recopilación, almacenamiento, procesamiento y intercambio de datos entre las diversas organizaciones del sector público. En segundo lugar, el uso de la inteligencia artificial comprende el desarrollo de capacidades humanas para el desarrollo y la gestión de las tecnologías emergentes y la expansión de la productividad del sector público. En tercer lugar, el desafío para las administraciones públicas radica en la producción de innovaciones basadas en IA que reducen los riesgos de vigilancia, sesgos algorítmicos y diversos impactos en la sociedad. En cuarto lugar, entre los desafíos para los gobiernos se encuentra la construcción de políticas y estrategias dirigidas a la adopción de IA por las industrias nacionales, con el objetivo de expandir la productividad económica y la competitividad. Finalmente, los desafíos relacionados con la IA por parte de los gobiernos comprenden la construcción de marcos regulatorios apropiados que pueden controlar y mitigar los riesgos del uso de tecnologías basadas en AI.

Todos los desafíos impregnaban los paneles presentados en el área temática ***Innovación, la inteligencia artificial y su uso en las políticas públicas***, lo que demuestra una robustez del área temática, debido al hecho de que en América Latina comienzan a construirse diversas experiencias, con diversos enfoques en problemas concretos de las administraciones públicas afiliadas a CLAD. Aunque puede haber un crecimiento en el área y el uso de tecnologías emergentes, las experiencias informadas en el área temática siguen siendo muy locales, diferentes y con desafíos particulares. Por lo tanto, en este informe, presentaremos los resultados logrados por el área temática, así como recomendaciones para mejorías del Congreso de CLAD.

2. Contenido del área temática

La innovación es un término amplio que se ha aplicado al campo de la administración pública como una etiqueta para la novedad y las transformaciones en prácticas, ideas e instituciones. Lo que caracteriza a la innovación en el sector público son los procesos de cambio guiados por ideas, novedades, nuevos enfoques de servicios y políticas públicas, nuevas prácticas que orientan nuevos procesos. La amplitud del concepto de innovación se configura en el uso de nuevas ideas para nuevas prácticas, creando un nuevo sentido de misión para las organizaciones del sector público. Así se expresa, entre los países iberoamericanos, en términos de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública del CLAD.

Las nuevas ideas y prácticas implican muchas veces un cambio con tonos disruptivos en el comportamiento de los directivos, corroborando una perspectiva transformadora del sector público, especialmente orientada a los siguientes temas:

- Adopción de herramientas digitales, especialmente inteligencia artificial, internet de las cosas y blockchain, cambiando las interfaces del sector público mediante la creación de plataformas;

- Adopción de prácticas de cocreación y coproducción de servicios públicos, ampliando el abanico de cambios desde una perspectiva centrada en la participación ciudadana;
- Reintegración de la estructura de los servicios públicos para combatir la agencificación y la carga administrativa resultante de la fragmentación del servicio público;
- Estrategias para construir la efectividad del servicio público y diseñar políticas públicas más sólidas y resilientes para mantener la confianza de los ciudadanos a través de cambios guiados por la economía del comportamiento;
- Creación de nuevas estrategias de coordinación con el objetivo de facilitar la gobernanza e implementación de políticas y servicios;
- Construir nuevas agendas para abordar los desafíos emergentes en el sector público, como la gobernanza de datos, estrategias para cambiar la infraestructura tecnológica, regulación de inteligencia artificial, educación ciudadana, flexibilidad administrativa, inclusión y nuevas capacidades que se requieren de los servidores públicos.

Todos estos temas orientan una visión sobre la innovación que la convierte en un reto para la administración pública en el umbral de la segunda década del siglo XXI.

La adopción de herramientas digitales implica para el sector público inversión en infraestructura tecnológica, construcción de alianzas estratégicas, fomento de estructuras govtech y nuevos modelos de contratación de tecnologías, creación de estructuras adecuadas de gobernanza de datos, formación de nuevas capacidades, plataformización y algoritmización de la administración pública. Los desafíos que plantea el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos son variados y han confluído en diferentes estrategias nacionales que orientan las políticas emergentes en este campo en los países de América Latina. Países como Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, España, Portugal, Costa Rica, México, República Dominicana, por ejemplo, están construyendo sus estrategias nacionales para facilitar la expansión de esta tecnología fomentando la investigación, construyendo centros de excelencia, alianzas estratégicas, creando una IA ética y mecanismos regulatorios que facilitan la transición laboral. Asociado a esto, los cambios introducidos con el uso de la IA en los gobiernos requieren nuevos enfoques y mecanismos de gobernanza para el tema de los datos, atendiendo los problemas de las injusticias algorítmicas, creación de zonas de exclusión, abordando temas relacionados con la vigilancia y crecientes problemas relacionados con la privacidad de los ciudadanos.

Las prácticas de cocreación y coproducción de servicios y políticas públicas se han llevado a cabo de diferentes formas: utilizando valoraciones de los ciudadanos sobre su experiencia en el uso de estos servicios, creación de laboratorios gubernamentales de innovación guiados por nuevas ideas, creación de foros que fortalecen la participación ciudadana en el proceso de construcción de servicios y políticas públicas. Asociado a esto, surgen nuevas ideas para la reincorporación del servicio público de manera que se evite la agencialización y la necesidad de que un ciudadano vaya de agencia en agencia para que su demanda sea atendida. Las estrategias de cambio en la administración pública se enfocan en la reducción de la burocracia, la revisión de trámites y procedimientos con el fin de garantizar una mayor eficiencia en el sector público por lo medio de plataformas.

Finalmente, una amplia agenda de innovación plantea nuevos retos para las administraciones públicas. ¿Cómo las inversiones en infraestructura tecnológica, el desarrollo de soluciones utilizando IA, el desarrollo de plataformas y la resolución de problemas basados en la co-creación, así como las nuevas ideas, demandan del servicio público nuevas capacidades y situaciones de actuación? Los dilemas planteados en esta pregunta requieren la cristalización de nuevas prácticas de manera institucionalizada y segura, para que podamos hablar de una administración pública 4.0, sostenida en nuevos marcos institucionales que rompan con el pasado, consoliden el presente y orienten el futuro.

Esta área temática está dedicada a los desafíos de la innovación para la administración pública, que surgen con la gobernanza digital, la algoritmización de la administración pública, las ideas y prácticas de innovación que consolidan la cocreación y coproducción de servicios públicos, crean nuevos instrumentos marcos normativos para lidiar con esta frontera del conocimiento. Dentro de su espectro más amplio, esta área temática trata los siguientes temas generales: ideas y prácticas de innovación en el sector público; la gobernanza digital y la adopción y uso de inteligencia artificial; algoritmización y plataformización del servicio público; cocreación y coproducción de servicios públicos; laboratorios de innovación; desafíos emergentes en relación a los procesos disruptivos de la gestión pública.

3. Desarrollo de los paneles

Los paneles presentados en el área temática de **Innovación, la inteligencia artificial y su uso en las políticas públicas** se pueden sintetizar en tres grupos principales: (1) un conjunto de paneles que han presentado experiencias nacionales de IA en políticas públicas; (2) un conjunto de paneles asociados con el debate sobre la regulación y las estrategias de la IA; (3) un conjunto de paneles en un enfoque teórico para la innovación de IA. El conjunto de paneles se puede sintetizar en la tabla a continuación:

Nº	Título
002	Presentación especial de CLAD: Innovación pública después de la pandemia
005	Políticas y estrategias de inteligencia artificial desde y en la administración pública en América Latina y la Unión Europea
018	Inovação institucional e desenvolvimento no Brasil
021	Realidad y perspectivas en la innovación gubernamental en México
031	Sistema Integrado de Gestión Institucional de República Dominicana: Impulsando la innovación en políticas públicas
051	Panel fast: Reforma administrativa y procesos de innovación para la implementación en gobiernos locales
052	Panel fast: Utilização de novas tecnologias para o aumento da eficiência dos serviços públicos do governo de Minas Gerais, Brasil
067	La cuarta revolución industrial y las brechas digitales
085	Inovação na gestão pública: do novo ao normal
092	Compras públicas y tecnología: ¿Cómo la inteligencia artificial puede impulsar el cumplimiento normativo en la contratación pública?
115	Innovación, inteligencia artificial y nuevas herramientas de gestión para diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas desde la participación ciudadana y análisis experiencias de Argentina y Costa Rica
124	Digitalización de políticas públicas, ciclos de políticas, innovaciones en la gestión territorial y control digital: nuevos desafíos para los gobiernos y administraciones públicas en América Latina
127	Plan Sonora: una política pública con clave de seguridad
134	Panel fast: Herramientas disruptivas al servicio de la sostenibilidad de las finanzas locales: utilización de digital twins por la Hacienda Local y simulador de gestión de políticas públicas
138	Panel fast: Governança e inovação: a geração e entrega de valor para a sociedade e os impactos da transformação para o alcance digital

Con respecto al primer grupo, que comprende la mayoría de los paneles, el debate se rodeó sobre las experiencias de uso de IA en la gestión pública. Paneles 021, 031, 051, 052, 092, 127, 134 cubrió el intercambio de experiencias de uso de IA entre varios países latinoamericanos. El uso de IA comprende tanto la construcción de soluciones para problemas específicos como una capa de plataforma de servicios públicos y el uso de herramientas digitales.

Citamos aquí las experiencias de la República Dominicana con el uso de inteligencia artificial a lo largo del proceso de compras públicas. El uso de la IA por parte de la República Dominicana le permite facilitar los procesos de licitación, la expansión de la transparencia y la responsabilidad, la mayor eficiencia y la efectividad del procedimiento y una mayor efectividad de las entregas. Del mismo modo, los gobiernos provinciales en México informaron experiencias de uso de IA. El avance de las ciudades inteligentes y la aplicación de datos en los sectores rurales permite la creación de políticas innovadoras para la inclusión productiva. Finalmente, la experiencia brasileña con la Plataforma Gov.br fue útil para mostrar los desafíos de la transformación digital de los gobiernos y la construcción de procesos de innovación centrados en el ciudadano.

El grupo dos comprende paneles 005, 067, 115, 124 y 138. En primer lugar, se discutieron experiencias de regulación y estrategias nacionales de inteligencia artificial. Desde la perspectiva regulatoria, se han señalado los desafíos relacionados con la construcción de mecanismos de gobernanza que producen mejoras efectivas en la gobernanza de datos, de modo que los datos abiertos y compartidos dentro de un marco institucional pueden acelerar la inteligencia artificial. Además, se entendió que una perspectiva sobre la reducción y el control del riesgo es una perspectiva adecuada, especialmente relacionada con la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial, ampliamente citada durante los paneles. Un punto interesante de los paneles fue la discusión sobre la cuarta revolución industrial, con un enfoque particular en las posibilidades de la inteligencia artificial para mejorar la vida de las personas, siempre que se construya en un marco regulatorio adecuado, basado en la responsabilidad y las transformaciones prácticas de la administración pública.

En este sentido, América Latina puede mejorar y aumentar sus prácticas administrativas si toma la inteligencia artificial como una herramienta para resolver varios problemas, particularmente aquellos relacionados con la justicia social. Se citaron varios experimentos de avance de IA para poblaciones indígenas en México, produciendo la inclusión productiva de personas discriminadas. Es decir, la inteligencia artificial puede ser una herramienta central para expandir la productividad de las administraciones públicas iberoamericanas, aunque existen riesgos y la necesidad de desarrollar marcos regulatorios adecuados y la creación de infraestructuras de datos que permitan acelerar las innovaciones.

Finalmente, el Grupo 3 comprende tres paneles, número 002, 018 y 085. En todos estos paneles discutieron innovaciones institucionales más amplias que tienen el punto común del uso de la inteligencia artificial y la construcción de laboratorios de innovación. Se han informado experiencias y metodologías de innovación y diseño que resuenan en la construcción de inteligencia artificial. Del mismo modo, se discutieron los cambios institucionales que emergen con la plataforma de los gobiernos y el uso creciente de datos.

Los tres conjuntos presentados fueron ampliamente frecuentados por los participantes del Congreso, tuvimos la presencia de todos los panelistas, con los paneles presentados en formato de presencialmente o de forma remota. Además, los paneles han pasado por debates puntuales o amplios sobre dilemas, procesos y cuestiones relacionadas con la adopción de la inteligencia artificial en la administración pública. En resumen, lo que los paneles han demostrado es que hay un cambio en la acción epistémica de los gerentes públicos, creando nuevos desafíos para la mejora institucional y la práctica de gestión en amplios temas relacionados con las políticas públicas.

4. A área temática en números

- 10 paneles.
- 4 presentaciones especiales.
- 4 paneles *fast*.
- Audiencia promedio de todos los paneles: 32 participantes

- Mas grande audiencia: painel 005 – 69 participantes
- Mas pequeña audiencia: painel fast 052 – 3 participantes
- 46 expositores:
 - Representación de género:
 - 17 mujeres.
 - 29 hombres.
 - Representación de países miembros del CLAD:
 - 4 ponentes de Argentina.
 - 12 ponentes de Brasil.
 - 1 ponentes de Chile.
 - 1 ponentes de Costa Rica.
 - 2 ponentes de Colombia
 - 4 ponentes de España.
 - 13 ponentes de México.
 - 7 ponentes de República Dominicana.
 - Representación institucional:
 - 21 ponentes de organismos públicos.
 - 20 ponentes de instituciones académicas.
 - 2 ponentes de organismo internacional.
 - 3 ponentes de instituciones privadas.

5. Conclusión, recomendaciones y propuestas de mejoras

El área temática ***Innovación, la Inteligencia Artificial y su Aplicación en Políticas Públicas*** propició el intercambio de experiencias sobre el uso de la inteligencia artificial como herramienta esencial para la mejora institucional de la gestión pública. En el área temática se discutieron diversas experiencias, como la mejora de las compras públicas en República Dominicana, avances en ciudades inteligentes en zonas rurales de México, inclusión de pueblos indígenas en los mercados y transformación de vidas. También se discutieron muchos avances que incluyen el uso de nuevas herramientas basadas en tecnologías digitales emergentes. La plataformatización de los gobiernos, como los casos de Brasil, Costa Rica y Argentina, o la digitalización del ciclo de políticas públicas en varios países de nuestra comunidad son aspectos clave de los cambios epistémicos que se están produciendo en América Latina. Necesitamos estar atentos a estas innovaciones y reflexionar acerca de sus impactos. En todo este contexto, las discusiones iniciadas sobre la regulación de la inteligencia artificial aparecen como un desafío para el mundo iberoamericano. Los desafíos relacionados con las infraestructuras de datos, la privacidad ciudadana y las injusticias algorítmicas deben regularse en equilibrio con las necesidades del mercado, con los beneficios y transformaciones que emergen entre los estados, con el avance de las capacidades para implementar políticas públicas y brindar justicia social. El área temática ***Innovación, la inteligencia artificial y su aplicación en políticas públicas*** continuará en los próximos congresos, para que podamos compartir diferentes experiencias de construcción de inteligencia artificial aplicada en gobiernos y nuevos modelos regulatorios para tecnologías emergentes disruptivas.

Los resultados logrados por el área temática tienen una creciente demanda de conocimiento y experiencias de aplicación de tecnologías digitales en el sector público. El área temática debe enfrentar este desafío en los próximos congresos, para consolidar el debate sobre las innovaciones que se refieren con el creciente uso de herramientas digitales. De la lista de temas propuestos para el área temática, algunos estaban ausentes, entre ellos: el uso de blockchain; gobernanza efectiva de tecnologías emergentes, como el uso de sandbox regulatorio, por ejemplo; la gobernanza de los datos; el uso de Internet de las cosas. Esta fue la mayor debilidad en el área temática, para que la organización del Congreso pueda trabajar en estos temas para fomentar futuras presentaciones.